


3 1761 11765936 7



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

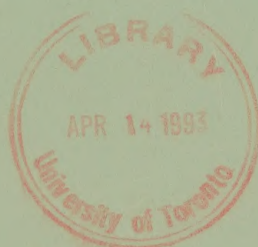
<https://archive.org/details/31761117659367>

CA1
J720
-A56

ANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

12

A N N U A L
R E P O R T
1 • 9 • 9 • 2



NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Place de Ville, Tower A
320 Queen Street
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TDD: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
601-5657 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TDD: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

470-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TDD: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
4000-427 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
TDD: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052
Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

1002-175 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 3R8
Telephone: (416) 973-5527
TDD: (416) 973-8912

PRAIRIES

501-200 Main Street
Winnipeg, Manitoba
R3C 1A8
Telephone: (204) 983-2189
TDD: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TDD: (403) 495-4108

WESTERN

750-605 Robson Street
Vancouver, British Columbia
V6B 5J3
Telephone: (604) 666-2251
TDD: (604) 666-3071

ANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 9 · 2



© Minister of Supply and Services Canada 1993
Cat. No. HR1-1992
ISBN 0-662-59524-6

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

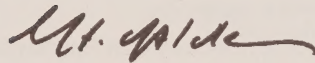
March 1993

The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby
transmit the 1992 Annual Report of the Canadian Human Rights
Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Maxwell Yalden

320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMISSION	7
PREFACE	11
AN OVERVIEW	13
International Perspectives	
The Home Front	
A Matter Of Judgement	
Nuts And Bolts	
A Final Word	
AMENDMENTS TO THE ACT	19
The Plus Side	
Omissions	
ISSUES IN HUMAN RIGHTS	23
ABORIGINAL PEOPLES	23
All Is Not Lost	
The Royal Commission	
The Native Agenda	
Longstanding Complaints	
Representation In Employment	
DISABILITY	31
Decade In Review	
Human And Civil Rights	
Accessibility	
Transportation	
Representation In Employment	
A Double Bind	
Drug Testing	
AIDS	
RACE, ORIGIN AND RELIGION	41
Home Truths	
Holding The Line	
New Beginnings	
Representation In Employment	

SEX	45
Attitudinal Barriers	
The Cost Of Harassment	
Women In The Armed Forces	
Violence Against Women	
Foreign Domestic Workers	
Balancing Work And Family	
Marital Breakdown	
Representation In Employment	
Marital And Family Status	
Sexual Orientation	
AGE	54
Our Aging Workforce	
Age And Employment	
Mandatory Retirement	
Rights Of The Child	
<hr/>	
EQUITY AT WORK	60
EMPLOYMENT EQUITY	60
Legislative Review	
Five Year Figures	
The Commission's Program	
The Joint Review Approach	
The Complaint Route	
Work Achievements	
Future Directions	
PAY EQUITY	69
What's The Problem?	
A Major Tribunal	
<hr/>	
CASE WORK	74
NOTIONS OF EQUALITY	74
Moving Ahead	
RESOLUTION OF COMPLAINTS	77
Race, Colour, National Or Ethnic Origin	
Religion	
Age	
Sex	
Marital Or Family Status	
Disability	
Hate Messages	

REMEDIES	88
JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS	89
<hr/>	
THE BUSINESS OF THE COMMISSION	92
The Name Of The Game	
Equity Programs	
At Home And Abroad	
To Protect And Promote	
Staying In Touch	
Close Encounters	
COMMISSION STRUCTURE	101
ORGANIZATION	102
FINANCIAL STATEMENT	102
<hr/>	
TABLES	103

MEMBERS OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of seven years and the other Commissioners for three-year terms. There were no changes in the composition of the Commission in 1992. The following are brief biographies of the present members.

MAXWELL YALDEN

Mr. Yalden was appointed to the Commission in November 1987. After joining the Public Service in 1956, he held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and as Deputy Minister of Communications. In 1977, Mr. Yalden began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until taking up his present post.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Mr. Bhatia, a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India and founding member of the India Society of Winnipeg, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. He was at one time Director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association and has also served on the Cultural Advisory Committee of the City of Edmonton and the Province of Alberta. In 1980, he founded *Canadian Link*, formerly *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS

Mr. Collins was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. He is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He has also been President of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, Secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and Chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON

Miss Dickson, Q.C., was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. She is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dickson, Sachs, Appell & Beaman and a Director of the Canadian Paraplegic Association, Camp Awakening Inc. and the Canadian Bar Financial Association. Miss Dickson is also a former member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and past President of the Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

Mme Dupuis, of Quebec City, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. She is a Lecturer in Administrative Law at the École nationale d'administration publique of Quebec and Senior Counsel to the Government of Quebec on Aboriginal Affairs. Mme Dupuis has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services. In 1992 she was part of the Quebec Government's first program to assist francophone countries in the quest for democratization. She has also been involved in the research program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

ISABELLE IMPEY

Mrs. Impey, who is Executive Director at the Gabriel Dumont Institute in Prince Albert, Saskatchewan and Member of the Board of Governors of the Canadian Centre for Police Race Relations, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988 and was appointed to the Canadian Commission in October 1990. Trained as a social worker, Mrs. Impey also worked for the Prince Albert Tribal Council from 1985 until 1991.

REGINALD STACKHOUSE

Mr. Stackhouse, of Bracebridge, Ontario, was appointed to the Commission in July 1990. He is a professor at the Toronto School of Theology and Principal Emeritus of Wycliffe College, University of Toronto. Mr. Stackhouse was Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and a Canadian representative to the 1986 General Assembly of the United Nations. He has also participated in several human rights conferences including the World Conference of Experts on Human Rights in Ottawa in 1985, the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987, and the International Association of Official Human Rights Organizations in Philadelphia in 1991.

“All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

PREFACE

In 1992 a new and ominous term entered the world's vocabulary. "Ethnic cleansing", with all its brutal and frightening connotations, held many observers mesmerized, and much of the world sadly impotent, as one profoundly terrible event followed another.

Are we merely to thank our lucky stars that we are safely at home in Canada, and not in Sarajevo or Mogadishu or any one of a number of places riven by racial, ethnic or sectarian strife? Should we indeed, consciously or unconsciously, use that fact as a reason for looking less critically at our own problems? Or ought we to see a need to redouble our efforts, precisely because we *are* the fortunate ones and have so much to cherish and defend?

Most of us know the answer, as we usually do with rhetorical questions. But let us be clear what we mean when we speak of cleaning up our own affairs. We obviously are not talking about human rights as that term might be used in Somalia or Bosnia. In the desperate situation in which so many peoples find themselves, where there is scarcely any pie to cut up, it means little to talk of equal portions. But what human rights signify here in Canada is precisely that: an equitable sharing of the many goods with which our nation has endowed us.

Equality must also mean acceptance of diversity. Sharing is all too easy within the clan; it is only when we have to make room for others who are different that we run into emotional complications that many of us have trouble acknowledging. Yet that is precisely the situation in which Canadians find themselves: the winds of demographic and social change are there for anyone who cares to observe. And they are unlikely to moderate.

In the circumstances, we can accept change generously and ungrudgingly or we can be dragged along, unhappy and bewildered. If we accept willingly, I cannot believe that the dangers are what some would make them out to be. There is no sound reason to imagine that new minorities are likely to undermine the strength and values of a secure majority. In other words, it is not a zero-sum game: it benefits everyone.

Coping with change takes commitment and tenacity, it is true, and it also takes patience and empathy on all sides. Legislation and lobbying are important — we are the first to underline that fact whenever we can — but acceptance of equal rights also demands a modicum of human understanding from everyone concerned. That this object may not be simple to accomplish in a free-for-all democratic environment is a commonplace. It nevertheless remains our Commission's duty to promote it as vigorously as possible, and without regard to special interests. We will continue to do so in 1993.

M.F.Y.

AN OVERVIEW

It is now almost forty-five years since the Universal Declaration of Human Rights was proclaimed. Long enough to raise a few questions about the universality of its premises and the practical value of its achievements. But if the worldwide applicability of the Universal Declaration may sometimes appear shaky, the overriding commitment to accepting human differences and equalizing opportunities for all is still one of the most powerful ideas of our time. In the words of one African delegate to a recent rights conference, it represents “an undeniable progress for the conscience of democracy” and “an international yardstick of good conduct.”

Difficulties will always arise in interpreting the sometimes slippery concept of equality, and in trying to give effect to the principle of non-discrimination. Nevertheless, the effect of the Universal Declaration has been to proclaim those rights which it is beyond the power of governments to confer or deny, and to hold the latter accountable for their successes and failures in implementing them. Meanwhile, if we ever doubted that the pursuit of freedom and equality in an overcrowded, hard-pressed and generally self-interested world at times produces some perverse results, we were certainly disabused in 1992.

INTERNATIONAL PERSPECTIVES

One of the less attractive features of the global village is our daily exposure to some of the most horrendous human rights abuses this world has ever seen. From Bosnia to Myanmar and from Africa to the Americas, it sometimes seems as if no manifestation of inhumanity is too terrible not to have happened within the last twelve months. Against such a background, Canada quite naturally appears an oasis of civility and good sense, but this was hardly a year when Canadians could simply watch the follies from a distance. The see-saw of democratization and authoritarianism in the former Soviet bloc and outbreaks of ideological, religious and ethnic violence in almost every corner of the world not only highlighted the precariousness of human rights but placed additional obligations on countries like Canada to lend a hand and to live up to their reputation as leaders in the field.

This has encouraged others to look to the Canadian experience for insights into the definition and management of human rights at a practical level. A majority of countries around the world are, after all, still engaged not only in the primary struggle for such fundamental liberties as the freedoms of expression, association and movement, but also in building an independent judiciary and developing basic means of redress. As a result, we have frequently been reminded throughout the year that, whatever political and cultural differences there may be

from country to country, the effective operation of any reasonable system of human rights requires a clear statement of the rules and a truly independent system of corrective action.

Our growing exposure to other countries might also persuade us to look more squarely at our own shortcomings. Canada has ratified the most significant conventions that have flowed directly from the Universal Declaration over the years, whether they deal with the rights of women, of racial, religious or ethnic minorities, or of children. We are obliged under these conventions to provide extensive reports on our compliance with those standards. Although it may be asking too much that governments anywhere in the world forbear from emphasizing their achievements, this exercise might nevertheless be an opportunity, at least in this country, for some serious soul-searching. Instead, it too often becomes an uncritical recital of official accomplishments. We therefore hope this Report may help balance the conventional picture of Canada as a model of rectitude by highlighting a few of the areas in which not a little remains to be done.

THE HOME FRONT

Canadian readers will not need reminding that the enormous focus on constitutional reform, and the considerable political and legal effort to frame an acceptable pan-Canadian accord, came to naught on October 26. While it may be idle to speculate on why this happened, one is bound to ask what can be salvaged in the way of workable future rights. It is certainly clear to us that the absence of any constitutional breakthrough in 1992 was to some extent offset by incremental gains for several equality seeking groups.

The Charlottetown Accord may be dead, but recognition of the inherent right of aboriginal self-government lives on. In our view and, we take it, that of many Canadians on both sides of the Referendum debate, nothing prevents the Federal Government from pursuing that project independently of any larger constitutional agreement. When such a significant transformation of the relationship between aboriginal and non-aboriginal Canadians is within our sights, it would be inexcusable to delay.

People with disabilities were among those disappointed not to receive more specific mention in the Charlottetown Accord, but they too could detect some movement in 1992 toward meeting their claims to greater practical inclusion in today's society. Several court or tribunal cases were decided in their favour, and the Government came through with a package of legislative changes designed to make public services and facilities more accessible to them.

Also outside the constitutional framework, it was a year in which Canadians took more stock of their vulnerability to racism. The

opposition between defence of free speech and public action against hate-mongering may often be more apparent than real, but insofar as it does offend some part of our libertarian consciences, we believe, on balance, that most Canadians would rather be safe than sorry. Putting a judicial crimp in unrepentant hate propaganda does not seem to most of us too great a loss in the sum total of human freedoms. Would that it were that easy to keep racial and sectarian prejudice at bay in other spheres. Like most western countries, Canada had its share of such problems in 1992, and in too many cases they seemed to pit the generally white forces of law and order against under-employed youth and disgruntled racial minorities.

The resulting stand-offs were loud and predictable. Almost as predictable as the recommendations for action. One frequent theme was to hold the line on new immigration from so-called non-traditional sources, i.e. Africa, Asia and Latin America. A more constructive suggestion was for genuine and purposeful cross-cultural dialogue. But this is a goal that is very hard to achieve when communities tend to live and work in isolation from one another, which is still too often our case. That Canada has not genuinely accepted itself as a multicultural society is repeatedly borne out by the problems that are brought to human rights bodies across the country. We have about reached the stage of acknowledging this, but we are still far from throwing wide the doors to a colour-blind and all-embracing future.

In spite of greater attention to the intrinsic equality of women and men, a dispassionate review would probably have to conclude that the balance sheet remains problematic. The best that might be said is that the problem now lies more exposed as a matter of public conscience, and that official efforts to deal with patterns of violence and discrimination between the sexes are more organized and purposeful than in the past. Meanwhile, systematic bias on the basis of sexual orientation is finally being called to some account. A number of tribunal and court decisions have made it clear that official intolerance and exclusion are incompatible not only with the Canadian Charter of Rights and Freedoms but with any pretensions we may have to being a just society. After much hesitation, the point was finally taken by the Federal Government, which proposed in December that sexual orientation be included among the prohibited grounds of discrimination set out in the Canadian Human Rights Act.

A MATTER OF JUDGEMENT

On the basis of 1992 performance, the perception that in a post-Charter world the courts might have a greater say than the legislature in the practical balancing of rights and interests was not totally misplaced. It is clear that, in the absence of any immediate action to improve human rights and equity legislation, a great deal of energy has been going into

the process of clarifying these issues through the courts. Whether the resulting judgements are good or bad from our point of view is almost tangential: there can be no fundamentally acceptable rights regime until Parliament has set down a consistent framework of equality rights which adequately covers large systemic issues such as employment equity and pay equity as well as individual complaints of discrimination.

Furthermore, insofar as we *do* depend on the courts, we should at least make adequate provision for their use. In this light, the decision to cut the Court Challenges Program could only be perceived by equality-seeking groups as adding insult to injury. The Program had helped to achieve landmark decisions on numerous aspects of the Charter at a relatively modest cost to the public. It was for many individuals and groups the only way to have the public authorities acknowledge the substance of their rights. Like other Canadians, we accept the need for tighter purse strings, but we do not believe that an undue burden should be placed as a result on those least able to bear it.

NUTS AND BOLTS

Despite some seasonal fluctuations, the volume of complaints brought to the Commission remained high in 1992. Since new resources were largely ruled out in the current budgetary environment, the Commission adjusted to this level of activity as best it could. With some short-term funding from Treasury Board, a record number of cases, both new and old, were investigated during the year, and the Commission dealt with more case files than ever before at its monthly meetings. While this has had a positive effect on the backlog of cases at investigation, it has also had the less salutary effect of pushing more cases into the conciliation and tribunal processes.

In looking at the work of any human rights body, one has not only to look at raw throughput but at the somewhat less quantifiable measures of remedy and resolution. A single notable victory for human rights law can sometimes outweigh any number of inconclusive investigations. In the last resort, our index of public satisfaction is the volume of aggrieved people who still feel inclined to give the process a try. By that measure, the Commission could feel moderately pleased at the end of 1992: with the public's continuing readiness to trust us to look into their complaints; with a more rapid reaction time, but without sacrificing fairness in the process; and with some striking individual successes in tribunal hearings. All helped to renew one's faith in the ability of ordinary people to take full advantage of their rights.

The prospects for greater overall fairness in the federal and federally regulated job world may also have received a boost as a result of the Special Parliamentary Committee to Review the Employment Equity Act. Between late November 1991 and early April 1992, the

Committee heard from a broad range of individuals, interest groups, employer and employee organizations, and expert witnesses. The resulting report contained over thirty recommendations dealing with the scope, implementation, enforcement and reporting requirements of the Act, as well as a long-term national strategy for employment equity.

It remains to be seen whether the Government's response will be equally thoroughgoing, but from the Commission's perspective the review itself had several positive effects. There can no longer be any doubt about the administrative shortcomings of the Act or the requirement for clearer rules for compliance and enforcement. The need now is to preempt yet more adversarial proceedings that serve the traditionally disadvantaged groups not at all. There were also glimpses in the Committee's report of a more constructive and cooperative approach to job equity. The idea has begun to show its worth not simply as a way of rendering greater equality of opportunity to those who need it, but also as a factor that contributes to the competitiveness and credibility of those organizations that actually embrace the principle.

It would be gratifying to be able to say the same for the principle of equal pay for work of equal value, but there was hardly cause for even modest rejoicing on that front. Even in those sectors where women seemed to be gaining, the opposition to making the necessary pay adjustments appeared to stiffen in 1992. Prospects for a speedy tribunal decision in the largest single equal pay claim ever to be adjudicated in North America faded as the year wore on. Such are the technical complexities of determining what constitutes inequity between male-dominated and female-dominated groups of employees that the wrangling could go on for a long time yet. The Commission has been urging for many years that reasonably detailed, active and enforceable ground rules be embodied in the Canadian Human Rights Act. Unhappily, no such changes featured among the amendments proposed in December.

A FINAL WORD

Any idea that Canada might resolve many of its internal differences at a single stroke proved to be the political pipe dream of 1992. But it would obviously be a miscalculation to suppose that the long process that culminated in the Charlottetown Accord and the Referendum had no effect on the climate for human rights. If nothing else, it has probably given us a more realistic measure of the chances — even in a relatively stable and sophisticated society — of constitutionalizing all our complex notions of equality in a single package. We said at the outset that the guiding idea of fairness for all is one of the most powerful this world has seen. But it must also be clear, on both domestic and foreign evidence, that there is more than one way to

articulate and protect such rights. Canada's attempt to put many of its eggs in the same constitutional basket was no doubt laudable in theory, but we ought not to conclude that the failure to pull it off was an irreparable setback for the public process by which our rights are sustained in the real world.

It is a commonplace that the expectations of rights-seeking groups outrun the capacity of governments and other institutions to deliver. Are we therefore to reduce our expectations or back off from our beliefs? Not at all. In the first place we must realize that there is much more to protecting our human rights than demanding that governments do this or that. Faced with rights abuses that are still common enough in our own society and rampant elsewhere, we all have a duty not only to condemn them but also to develop — through education and example — strong communal attitudes that reinforce and uphold the principles behind the Universal Declaration. We should also recognize that some of our most important gains are incremental, in the best sense, and the result of steady pressure for practical justice rather than a blinding vision of social harmony that only needs to be enshrined in law to make the world a better place. With hindsight, 1992 may prove to be one of the better years for human rights in Canada, simply because several important rights principles won out on the ground: fundamental acceptance of self-government for aboriginal peoples; better prospects for Canadians with disabilities; some justice at last for the homosexual community; and the prospect of reforms in employment equity. If the Commission did not get all it asked for, that is no longer news; what was achieved was positive in the main. It hardly needs adding that we will need to be vigilant to ensure that it remains so.

AMENDMENTS TO THE ACT

The Government chose International Human Rights Day to introduce a long-promised Bill to amend the Canadian Human Rights Act. Doubtless we are far from done with debate about the proposals it sets forth, but we would like to offer at least a preliminary reaction to the package as it now stands. After some six years of waiting, it must be said that the Bill hardly strikes one as being entirely the fruit of experience, consultation and reflection. On balance, it appears to contain something for almost everyone, but it is not marked by a strong sense of reformist direction. It would be ungracious not to acknowledge several improvements that it introduces, but we cannot help pondering important omissions and a number of clawback clauses that can only detract from the overall effect.

THE PLUS SIDE

Taken at face value, the proposed amendments contain several changes of the kind that we and others have been promoting for years. The proposal to include sexual orientation among the prohibited grounds of discrimination is long overdue and we hope will dispose of what might otherwise have become a needlessly contentious legal issue. We will return to the question of how the Government has chosen to deal with other matters related to this important point of principle, but let us first welcome the fact that it now seems prepared to bring the Act into line with the Charter.

A second reason for controlled applause is the proposal to remove from the Act the blanket exemption that at present specifies that mandatory release of employees at “the normal age of retirement” is *not* an act of discrimination on the basis of age. Once again, the Bill contains restrictions on this principle that will be dealt with below, but in the main and subject to decisions on matters that are currently before the courts, the removal of mandatory retirement provisions would be a victory for the cause of non-discrimination.

No less welcome is the proposal to incorporate a new section requiring that, if an organization wishes to justify a decision that it cannot reasonably accommodate the needs of a group such as people with disabilities, it must show *why* this is so. The principle of reasonable accommodation short of undue hardship is one that has the backing of human rights jurisprudence, and its absence from the Canadian Human Rights Act has long been a source of frustration to more than one equality-seeking group.

Also new to the proposed amendments is a clause making it a discriminatory practice “to retaliate or threaten retaliation” against someone who has filed a complaint or is the alleged victim of a

discriminatory act. Such a provision would enable the Commission to receive and investigate complaints of retaliation directly, whereas at present it can only refer this kind of charge to the police.

Among other proposed changes that we are happy to see, we should mention:

- a clause that would give the Act primacy over conflicting legislation, with the exception of the Bill of Rights and the Official Languages Act;
- the repeal of section 67, which limits the Commission's jurisdiction over matters dealt with in the Indian Act;
- clarification of the separation between the Commission and Human Rights Tribunals, which are independently established and administered.

The Commission would also acquire greater procedural flexibility that would allow it, for instance, to require the production of documents; to attempt early settlement of complaints; to reconsider its decision if a complainant produces new information within thirty days; and to dismiss complaints that it finds to be "without purpose."

OMISSIONS

Useful as these amendments would be, they are still some way from meeting important recommendations for change that the Commission has made over the years. Among those that we might briefly recall is the proposal that the Commission report directly to Parliament, thus providing the public with greater assurance as to its independence from government. This is not just a matter of appearances. As long as the Commission is in litigation against the Crown, or must take stands that are not popular with ministers or officials, we consider it no more than elementary good sense that it should be, and be perceived to be, entirely independent of the government of the day, and as far as possible free from the risks of financial or administrative interference.

We have also argued on many occasions that a purely complaints-driven model is not adequate to the broad requirements of human rights law. As a result, we can only deplore the fact that the Commission has not been given more explicit powers in areas of systemic discrimination such as employment or pay equity.

A further ground for concern is the tendency to give with one hand only to take away with the other. This artful double-handedness was much noted by the media at the time the proposals were tabled, especially insofar as the new mention of sexual orientation as a

prohibited ground was accompanied by a definition of “marital status” that might confine its application to couples of the opposite sex.

There are important distinctions to be made in this connection. The legal proscription of discrimination based on sexual orientation is not limited to situations in which persons in a homosexual relationship are deprived of benefits granted to heterosexual couples. There are many other discriminatory acts that may prejudice the lives or livelihood of homosexual people, and these would be covered by the amendment proposed in the Bill. So far so good.

However, it is also important to know how the question of benefits for same-sex couples will be dealt with. The Commission has a direct responsibility for removing all forms of discrimination in employment or services against homosexual persons, including discrimination in the matter of benefits. As a result, we have argued in favour of a non-discriminatory test that would ensure that benefits schemes do not discriminate on the basis of sexual orientation. We take it to be the essence of such a test that, if benefits are to be extended to individuals in a stable, interdependent relationship, such benefits should be made available to everyone who satisfies these criteria, without regard to the sexual orientation of the recipient. It is not necessary for the purpose of deciding eligibility for these sorts of benefits to judge who is or is not “married”; it is sufficient to accept that same-sex relationships as well as opposite-sex ones may qualify as relationships of continuing interdependence, and that to that extent there is no reason to discriminate between them on the basis of sexual orientation.

In at least two areas, the gain that a proposed amendment would bring has a rider attached to it that would directly circumscribe its practical effect. In both, the proposed beneficiary of the exempting clause would be the Canadian Armed Forces:

- removal of the mandatory retirement exclusion would be set aside with respect to the release of any member of the Canadian Forces who “is retired in accordance with regulations made under the National Defence Act”; it is surely difficult for any objective observer to accept that the Forces may impose whatever retirement regime they wish, provided this is done by regulation;
- similarly, the positive duty on organizations to show reasonable accommodation of special needs short of undue hardship carries an explicit exemption for the Canadian Forces: one of the factors that would be considered in assessing undue hardship would be “operational effectiveness,” which for CAF purposes would include “the requirement of universality of service under which members . . . must at all times and under any circumstances

perform any functions that they may be required to perform”; in the vernacular this means that the Forces would not be required to accommodate individuals with particular needs if these conflicted with the CAF policy of universal “war readiness” regardless of the member’s circumstances or military trade.

We continue to believe that both these exemptions would prove vulnerable to a challenge under the Charter. We therefore urge the Government, before the proposed amendments go any further, to take a closer look at requirements that in effect renege on important general principles, and that may be shown to discriminate in ways that are not related to bona fide job needs.

One further innovation in the Bill deserves to be highlighted. This would prevent the Commission from dealing with a complaint arising from a refusal outside Canada to grant an individual a permit, visa, student authorization or employment authorization under the Immigration Act. This is an unmistakable hands-off signal in relation to a category of complaint that the Commission has in the past had some success in dealing with, and in an area which is increasingly prone to human rights claims. This matter is before the courts, and we believe it would be better to have it settled than to attempt to legislate it out of existence.

A last caveat: the Bill does nothing to clarify the relationship between the Canadian Human Rights Act and the Employment Equity Act or the powers of the Commission with respect to pay equity. We can only repeat that there must be a consistent and reasonably coordinated body of law extending to both individual and systemic issues in human rights. There should also be a clearly established, *independent* authority, whether it is this Commission or some other body, that is fully empowered to deal with both types of problem. Under the proposed amendments, the Commission’s role with respect to employment equity is not dealt with at all. We would retain our authority to deal with complaints of wage inequities, but the amendments contain no response to our repeated recommendation that employers be *required* to review their pay systems and make any necessary wage adjustments.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

Over the years Canada has won golden opinions for its respect for human rights and the quality of its democratic institutions. If there is one thing that has consistently tarnished that image, however, it is the sad history of its relationship with its aboriginal peoples. While some of the injustices of the past may be effectively beyond our reach in the 1990s, most Canadians now seem anxious to make amends by putting the relationship between native and non-native peoples on a new and better footing.

More and more it is acknowledged that for the best part of two centuries the aboriginal peoples were effectively denied the right to manage their own affairs in accordance with their own values and traditions. But an awakening of the public conscience and recognition of the many ways in which native trust and native culture have been transgressed does not take us very far. A *mea culpa* will not suffice: what is required is an effective acknowledgement of their inherent right to govern themselves, and a corresponding right to be treated as partners in the Canadian enterprise and to share in the responsibilities and benefits that should be common to all.

ALL IS NOT LOST

One can sympathize with those who were tempted to see the constitutional proceedings as an interminable talkfest, but the plain fact of the matter is that the scale of the public debate and the salience of the aboriginal question helped considerably to advance the cause of aboriginal self-government in the course of the year. There is also no doubt, of course, that one of the many reasons why the Charlottetown Accord failed to pass was uncertainty among both aboriginal and non-aboriginal Canadians about the repercussions of not merely recognizing inherent rights in principle but in effect creating a third order of government. In the end there were apparently just too many unknowns to allow a majority of either group to make the necessary leap of faith.

The diversity of the aboriginal peoples of Canada and the great range in their current experiences of practical self-government were perhaps bound to favour the actual Referendum result, notwithstanding the accomplishments of those who negotiated the package. What is most needed at this point is some clear modelling of the means whereby many different aboriginal communities can assume the management of their own affairs. Recognition of the right to self-government and successful implementation of that right can and should proceed side by side. If there is an overall lesson to be learned from the stresses and strains of 1992, it is that eventual constitutionalization of the inherent right of aboriginal self-government has achieved an impressive degree of acceptance, but at the same time among the impediments which

remain is the absence of any comprehensive blueprint that would enable the public to appreciate the practical consequences. One other thing must be added: notwithstanding very mixed reactions to the Charlottetown proposals, the aboriginal peoples are more than ever entitled to have their human rights grievances dealt with as a matter of priority. The consequences of waiting on further constitutional reform can only prove damaging to us all.

THE ROYAL COMMISSION

The Royal Commission on Aboriginal Peoples that was established in 1991 began the first of three rounds of public hearings in Winnipeg in April. In February it had already issued a *Commentary on the Right of Aboriginal Self-Government and the Constitution*, a document that preempted any suggestion that constitutionalization might await the outcome of the Royal Commission and at the same time set out the essential criteria that an amendment on self-government should meet.

While the Royal Commission's mandate is appropriately wide-ranging, it has sensibly focused on situating the many acute community concerns within a comprehensive framework for future action. In presenting our ideas and proposals to the Royal Commission in April, we stressed the need to build a new relationship on the basis of equality and justice. As we pointed out, this is bound to be a process of trial and error, of conciliation and adjudication, much the same process in fact as we are already familiar with in the progressive interpretation and fleshing out of human rights. Hence the importance of outlining not one but several basic models of practical self-government, models that can be adapted to the variety of aboriginal customs and circumstances that are found across the country.

It is clear from the first round of hearings and from the approach adopted by the Royal Commission as it entered the second round in October that, after the initial unburdening of frustration, the focus has now shifted toward the definition of specific solutions. What aboriginal peoples want are "ways to improve our lives," as one witness put it. Both aboriginal and non-aboriginal peoples are looking for a practical vision of how the two communities can achieve the sort of fruitful co-existence that will allow natives to maintain their cultural identity without at the same time excluding themselves from the so-called mainstream.

Beyond the peaks and valleys of the constitutional landscape, the Royal Commission directed public attention toward the practicalities of jurisdiction and governance, the interrelation of land claims and economics, and the many problems still to be resolved in the fields of culture, education, health and justice. As one of the Commissioners pointed out, there is a lot more involved than simply scrapping an

antiquated Indian Act and dismantling the Department of Indian and Northern Affairs. A durable new relationship must be founded on thoughtful answers to complex questions, answers that reflect the informed input of all parties. The Co-Chairmen have rightly characterized the Royal Commission as just one part of a broad-based movement toward a renewed relationship that will benefit all Canadians.

THE NATIVE AGENDA

It is now more than two years since the Federal Government outlined the four pillars of its Native Agenda: (1) settlement of land claims; (2) improvement of socio-economic conditions on reserves; (3) redefining the relationship between aboriginals and government; and (4) native concerns in contemporary Canadian life. No doubt a publicly endorsed constitutional agreement would have given an unparalleled boost to the Native Agenda as a whole, but that was not to be. We must draw such consolation as we can from what has actually been accomplished, and at the same time accept in all honesty that enormous challenges remain.

Land Claims

As things stand, the Government is attempting to settle essentially two types of land claims: (1) specific claims arising either from government misappropriation of native lands or from its failure to live up to obligations arising from the treaties, the Indian Act or other legal commitments; and (2) comprehensive settlements that amount to modern treaties between government and those aboriginal communities that never ceded title to the lands they have traditionally occupied.

Since the announcement of the Native Agenda in 1990, thirty specific claims have been settled. The Specific Claims Commission that was established in 1991 had its full complement of Commissioners by July 1992, which should help to accelerate the resolution of any claims that require mediation. Meanwhile, the Federal Government, the Government of Saskatchewan and the Federation of Saskatchewan Indian Nations concluded a historic \$450 million agreement in September. To settle outstanding obligations from treaty agreements that were arrived at more than a hundred years ago, the lands of some twenty-seven Indian bands in the province will double in size over the next twelve years.

In addition to land ownership, comprehensive land claim settlements cover natural resources, land, wildlife and water management, and provisions for self-government. Several such agreements were brought to fruition in 1992. In November the Inuit people of the eastern part of the Northwest Territories voted to accept the terms of a land claims

agreement with the Federal Government that, in addition to a financial settlement of \$580 million, will create the new territory of Nunavut in the Eastern Arctic and a corresponding territorial government by 1999. When complete, this arrangement will give the Inuit of Nunavut the greatest measure of self-government of any native group in Canada, and with it the means to determine their own future.

In December, a comprehensive land claims agreement was finalized with the Gwich'in people of the MacKenzie Delta. Under this agreement, the Gwich'in will become owners of almost 24,000 square kilometres of land in the Northwest Territories and the Yukon, as well as receiving \$75 million over fifteen years and a share in the resource royalties of the western part of the Northwest Territories. This land claims settlement also contains a framework agreement to negotiate self-government.

The twenty-year-old claims of fourteen Yukon First Nations also took a major step toward resolution in May when representatives of the Council for Yukon Indians and the Federal and Territorial Governments signed an Umbrella Agreement. By the end of the year the ratification process was underway, but there were still some outstanding concerns. In December, at the behest of the Council, the Commission urged the Government to overcome the remaining impediments as quickly as possible and ensure that the self-government agreements negotiated by the Yukon First Nations will be constitutionally protected.

The resolution of land claims, both specific and comprehensive, has always been a key to establishing a healthy rapport between native and non-native communities. It must proceed as rapidly and in as thorough a manner as possible, without awaiting the outcome of negotiations on broader and perhaps less tractable issues.

Socio-economic Conditions

We are dealing here with a severe problem of persistent and widespread human suffering to which we have drawn attention on numerous occasions. The effects of the system as we know it may vary from community to community and region to region, but they are marked by a degree of physical and psychological deterioration that no amount of superimposed welfare can by itself combat. The problem goes beyond the adequacy of housing and sanitation and schooling; it has become, in a much larger sense, a question of community health and development. School drop-outs, family violence, petty crime, drug, alcohol and solvent abuse, and abnormal rates of suicide, particularly among the young, are clearly only the symptoms of a more general loss of social dignity and purpose.

The Federal Government introduced a number of new program initiatives in 1992 to try to come to grips with both the obvious and the

underlying problems. It provided additional financial assistance, for example, to accelerate the provision of services, and it announced a five-year program to tackle developmental and health problems. These programs will help bring some relief but, as periodic crises continue to testify, injections of public funds have not kept pace with the cultural erosion and despondency that afflict too many aboriginal communities. The well-documented shortage of adequate housing and services is only the most striking example of the squalid social conditions that still prevail in many aboriginal communities. As the aboriginal population is young and fast-growing, the task of upgrading native housing and sewage systems is an enormous and increasingly costly one, but it nevertheless cannot be left to one side. The task of restoring the communities themselves is not one to which we have even begun to measure up.

Aboriginals and Government

It is now widely accepted that new forms of administrative relationship must be invented to handle the movement toward aboriginal self-government. It is easy enough to see why the Indian Act is offensive and passé. It is less clear what should replace it for those who, willy-nilly, have grown accustomed to its face. It would certainly not be going too far to suggest that some of the aboriginal misgivings that were expressed in and around the Referendum about the value of the Charlottetown Accord sprang from a reluctance to part with what is at least familiar ground in search of some administrative terra incognita.

In fact, more is already known about the ways and means of making that transition than many Canadians seem to realize. The idea that aboriginal peoples cannot deal with their own affairs is not only insultingly paternalistic, it is wide of the mark. Even within the limits set out in the Indian Act, most aboriginal communities in Canada have considerable management experience. What is at issue is not so much their ability to do so but how to provide the economic wherewithal that makes self-government possible and how to ensure the systems of public accountability that must accompany it.

The four-pillar statement also promised new arrangements that would include “practical ways to ensure aboriginal communities can exercise greater control over the administration of justice.” Action in that direction has been slight, although some aboriginal communities have been experimenting with programs that divert native people who have committed minor offences away from routine prosecution by the Crown. Instead, offenders can absolve their misdeeds in ways that provide service to the community and are decided by community elders. Some of these programs could develop into culturally based justice systems that would interconnect with federal and provincial systems.

Meanwhile the relevance of such initiatives has again been reinforced by the latest data on native involvement with mainstream justice. Not only do aboriginal people continue to represent an alarming proportion of the prison population, but their share has grown every year for the last decade. Whereas in 1987 the proportion of inmates in federal penitentiaries who were native stood at 9.6 percent, by 1991 it had risen to 11.1 percent. Such statistics make it even harder to understand the apparent reluctance of both federal and provincial authorities to follow up on dozens of studies undertaken since 1967, when the Canadian Corrections Association released its report, *Indians and the Law*, virtually all of which have recommended some form of aboriginal justice system.

It seems to us inconceivable that one can talk about aboriginal Canadians exercising the practical rights that are essential to their self-respect and development without envisaging forms of social discipline that may not altogether coincide with mainstream thinking. It is now an axiom of human rights law that people may need to be treated differently in order to be treated equally, and we see little alternative to creating mechanisms that allow those who overstep commonly accepted social norms to be sanctioned by their own people in their own way. At the same time, we recognize the need to maintain common standards of criminal justice within a single national community, and we are particularly sensitive to the pleas of those who wish to retain the option of invoking national standards, such as those embodied in the Charter. But that should not exclude the possibility of trying out credible and responsible alternatives; the two systems must be congruent, but we need not insist that they be identical.

Natives in Contemporary Canada

One of the achievements of the Royal Commission on Aboriginal Peoples has been to demonstrate the coming together of traditional and contemporary values that is at the heart of the native experience in this country. If this process is sometimes painful for the people concerned, as it is at times for all of us, it is not without its rewards, and it would clearly be a mistake to suppose that aboriginal peoples want nothing better than to turn back the clock. On the contrary, their attachment to their own cultural values goes hand in hand with their sense of being fully entitled to such benefits as all citizens of a modern industrial society expect to enjoy.

The consequences of this cultural straddling are perhaps most difficult for those aboriginal peoples who no longer have any clear or fixed territorial base, and especially for those trying to make a living in our major cities. In too many cases, it is these native people who fall between the cracks. They are over-represented among the chronically unemployed; they are often ill-fed and poorly housed; and they are a

common prey to the social ills and abusive behaviour that generally accompany a marginal existence. As one might expect, their lot has not been improved by prolonged recession, the erosion of unskilled or semi-skilled jobs and general cutbacks in social support.

Although governments provide assistance in the form of job training and employment, low-rental housing, and support to the self-help networks on which so many urban and off-reserve native people rely, the present arrangements are too porous to make up for the disadvantages of status and social development that many of these people are faced with. In the words of the Native Council of Canada, the aboriginal people who fail to fit within the customary categorizations nevertheless want to be sure that they have “equity of access to implementation of rights that are constitutionally protected.” In other words, they want to see the fiduciary responsibility of the Federal Government to all aboriginal peoples adapted to their realities as well as to those who have been recognized under the Indian Act.

LONGSTANDING COMPLAINTS

In 1991, Professor Daniel Soberman of Queen’s University conducted a study of the allegations of several Inuit families concerning their relocation from Northern Quebec to the High Arctic between 1953 and 1957. He concluded that, because the relocation was poorly planned and carried out, the Inuit experienced avoidable hardships that were unjustifiable even by the standards of that time. The federal authorities had also failed to live up to their promise to return the Inuit to Quebec if they wished to do so.

The Commission concurred with the Soberman report and in January, 1992 transmitted it to the Parliamentary Standing Committee on Aboriginal Affairs. The Committee, in turn, cited the new evidence to support its earlier recommendations to Parliament on the same issue. In reply, the Government broadly accepted several of Professor Soberman’s conclusions and acknowledged shortcomings in planning and implementing the project, as well as failure to respect the promise to repatriate the Inuit to Northern Quebec if they so wished. It also pointed out that it had spent \$950,000 to relocate Inuit and their possessions to Quebec and to compensate those who had returned at their own expense, and it agreed to provide additional housing in Northern Quebec for those who might still come back.

In the end, however, the Government chose to avoid taking official responsibility for what happened by taking refuge in semantics. The Committee recommended that “the Government issue an apology for the wrongdoings carried out against the people of Grise Fiord and Resolute Bay.” The Government’s rather grudging and ungenerous position appeared to be that, whatever hardships resulted from the

relocation, the federal authorities had not “acted improperly”; and since there was no evidence of “wrongdoings” in this sense, no apology was warranted.

In our view, this can only be described as a distinction without a difference, for the Government has nonetheless acknowledged “deficiencies” in the way the relocation was carried out; admitted that “it behaved inappropriately” in failing to honour the promise to return those who wished to go back to their homes in Northern Quebec; and agreed that various operational “shortcomings” caused great hardship and distress to the relocatees. The Inuit are understandably unhappy at the Government’s refusal to accept that their well-documented privation was the result, if not of deliberate wrongdoing, at least of the arbitrariness and mismanagement that characterized much of the relocation exercise. Even from the perspective of the 1950’s and without today’s hindsight, the Government’s reluctance to make the apology official does it no credit at all.

The Innu people of Labrador have also approached the Commission with a claim that, since Newfoundland and Labrador entered Confederation in 1949, the two governments have never come to a clear understanding or agreement about their status. Transfer payments by the Federal Government to Newfoundland currently include funds for certain programs and services for the Innu that are administered by the Province. However, the Innu argue that, even if they are not Indians under the terms of the Indian Act, they are entitled to programs and services that are equivalent to those the Government of Canada provides to Indians nationwide as part of its fiduciary responsibility. They were also subjected to forced relocations that have contributed to acts of desperation such as those that have once again manifested themselves at Davis Inlet. Not only have such communities fallen between jurisdictional stools, but in the process they have become culturally disoriented and prone to self-destructive behaviour. As we go to press, the Government has announced that the community will be moved from Davis Inlet. Meanwhile, Dean Donald McRae of the University of Ottawa Law School is conducting an independent study of the entire situation for the Commission which will be completed soon.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

In 1991, the representation of aboriginal peoples among companies regulated by the Employment Equity Act rose very slightly over that of 1990, from 0.9 percent to 1.0 percent. Aboriginal peoples represented 1.5 percent of all hires, which is also well below the national availability figure of 2.1 percent.

The federally regulated banking industry has nevertheless found ways to increase the number of native employees at various levels. The

Royal Bank continues to lead the way, but the Bank of Montreal, Scotiabank and the Canadian Imperial Bank of Commerce have also made strong commitments to the Commission in 1992 to seeking out and retaining qualified aboriginal employees. This one area of progress is considerably dimmed by the general statistics on hiring and termination. Last year in all industrial sectors subject to the Employment Equity Act, the difference between new hires and terminations of native people represented a net loss.

If one excludes from the calculation those who were working for the Department of Indian and Northern Affairs, the representation of aboriginal people in federal departments and agencies in 1991 was 1.6 percent, which is well below the availability standard. Native people also remained under-represented across all occupational categories, but particularly in Management. Firm action to implement the principles of employment equity in most federal and federally regulated organizations is considerably overdue. Management commitment to a more vigorous strategy, close monitoring of departmental commitments, and regular independent auditing to ensure delivery are all essential to a successful program.

* * *

Nineteen ninety-two was a year of paradoxes for aboriginal peoples, one in which major constitutional disappointments were at least partially offset by progress of a more pragmatic nature. When so much can nevertheless be achieved in such a short time at the level of generalities, it would greatly help if more energy were applied to the less glamorous tasks of enabling native peoples to take their place as full citizens of contemporary Canada. This remains the biggest test for the proposed new relationship and one on which we would still not receive a passing grade.

DISABILITY

The first principle of human rights is that everyone should have an equal chance to share in the goods and activities of our society. It has nevertheless taken us some time to realize that having a disability in no way disqualifies a person from the right to participate fully in contemporary Canadian life. In our Charter of Rights and Freedoms and in our human rights codes we have undertaken to recognize that idea. The more difficult task is to find practical and imaginative ways to make good on the promise.

DECADE IN REVIEW

Nineteen ninety-two marked the end of the United Nations Decade of Disabled Persons. Canada's achievements during that period may be judged against a series of parliamentary recommendations put forward in 1981 — just before the Decade was officially launched. The

Obstacles Report, as it came to be known, offered a series of practical proposals in areas such as human and civil rights; access to public buildings, facilities, information and services; transportation; and employment and income.

HUMAN AND CIVIL RIGHTS

The Obstacles Report started from the clear premise that people with disabilities were not looking for favours: they simply wanted to be able to enjoy the same basic rights and freedoms as everyone else. The first necessity was a legal framework, and the Report included recommendations to expand protection for people with disabilities under the Human Rights Act, to enable disabled voters to exercise their franchise, and to make sure disabled persons were equal before the law.

The Human Rights Act

The Canadian Human Rights Act was amended in 1983 to include mental disability within the definition of disability and to prohibit discrimination in the delivery of services as well as in employment. These amendments were a commitment to promoting equal rights for *all* disabled persons in Canada. The recent amendment proposals are more ambiguous. At the end of 1992, the Government brought forward changes to the Act that should improve employment opportunities by requiring employers to accommodate special needs unless this would demonstrably involve undue hardship. Disability groups had argued for years that such an amendment must make reasonable accommodation a comprehensive principle at the federal level, but this was not to be. The principle has been watered down in two ways. First, the amendments propose that “operational effectiveness” be among the criteria for determining whether a given accommodation would cause undue hardship, a move that will guarantee legal haggling for years to come. Second, the proposal instructs those interpreting the Act to consider the Canadian Forces’ “universality of service” requirement to be an indispensable element of operational effectiveness in the military context. These restrictions can only make the long-awaited amendments a mixed blessing for people with disabilities, and we would urge the Government to recommit itself, without reservation, to the goal of creating a Human Rights Act that allows disabled persons to play a full and equal role in all aspects of our society. This is, after all, what we promised to do in recognition of the Decade of Disabled Persons.

A Universal Ballot

The Elections Act was finally amended just this year in some of the ways recommended by the Obstacles Report. In good part these changes came in response to complaints by the Canadian Paraplegic Association that many polling stations were not accessible to disabled

voters. A Tribunal decision in February ordered Elections Canada to provide level access to the offices of all Returning Officers, all advance polls, and virtually all other polling stations. To its credit, Elections Canada has gone beyond what was required by either the Tribunal order or the revised Act, both of which focused primarily on removing barriers to people with limited mobility. The Chief Electoral Officer's response has been more in tune with the original recommendation that *all* Canadians should be able to share in this basic democratic right. From now on practically all polling stations will be able to accommodate the needs of disabled voters, including those who are blind or have limited vision.

Elections Canada has also taken this opportunity to develop new ways of getting its messages across to members of the disabled community. The October Referendum, for instance, was accompanied by the airing of an explanatory video, the distribution of flyers, and extensive newspaper advertising drawing attention to special measures that had been developed to assist disabled voters. By all accounts these efforts proved successful and the agency is now working to provide this information in braille and other formats.

On another issue touched on by the Obstacles Report, the rights of voters with mental disabilities, the situation is less clear. As the law now stands, people in institutions who desire to vote can do so. However, in February the Royal Commission on Electoral Reform recommended that competency tests be used to determine whether such people should be allowed to vote. We believe that the imposition of eligibility tests that would apply to only one segment of the population would amount to a regressive step. In December, the Special Parliamentary Committee on Electoral Reform agreed, and we hope that will put an end to this suggestion.

Equal Justice

The Obstacles Report also criticized the way some disabled people were treated by the Canadian justice system. It called on the Government to change the Criminal Code provisions on "insanity" and "fitness to stand trial" and to review the use of Lieutenant-Governor's warrants to detain mentally disabled offenders. Amendments to the Criminal Code introduced in 1992 have corrected these problems. Although long in coming, they are undoubtedly a positive development. Less so was the most recent response to proposals that the justice system take greater account of the interests of disabled people. In 1987, in its status report on the Obstacles Report recommendations, the Government cited the Court Challenges Program as the best way to provide such groups with the means to question legal provisions limiting their equality. The same Government cancelled the Program in 1992. Justice, it seems, no

longer includes extending a financial hand to those who may be directly affected by contentious provisions but ill-provided to challenge them.

ACCESSIBILITY

Access is a small word but an exceedingly important one for people with disabilities. The Obstacles Report made twenty-one recommendations on this theme alone. They dealt with everything from reducing telephone rates for people who need special equipment to making Parliament Hill more accessible to visitors and employees alike. Some progress has been made in the last ten years, but in most areas change has been irritatingly slow. Television captioning is still largely discretionary; building codes do not uniformly deal with the specific needs of disabled people; and many federal buildings that were to have been completely accessible by 1988 remain effectively off-limits to Canadians with disabilities.

Several years ago, the Commission decided to play a more active role in the often haphazard process of ensuring better access for the disabled. We were struck not so much by the absence of standards or rules as by the lack of any driving force to make them effective. It seemed to us the simplest way of doing this would be to conduct a number of inexpensive, carefully targeted surveys to draw attention to the gaps between theory and practice. The surveys themselves were carried out by people with disabilities working under contract to an expert in the area of accessibility. The practical experience of those most affected by the barriers added a significant human dimension to the process. Our first survey highlighted numerous problems in getting into and around government buildings and offices, including our own. These efforts, coupled with those of Treasury Board and the Department of Public Works, have resulted in greater awareness of the issue and a policy that requires federal facilities to be fully accessible by 1995. All but one of our own regional offices have now been moved to premises that meet or exceed the accessibility standards used in the survey; the last one will be relocated within the next fiscal year. At that time we will also do a follow-up to see how well other institutions have managed to overcome the deficiencies noted by our survey.

We also conducted surveys of several banks and postal outlets across the country, and the results were published this year. All the banking facilities we examined were reasonably accessible to people with disabilities, although there were still some problems: the use of ropes to direct customers to available tellers, for instance, was a potential hazard for the blind, and the height of service counters and automatic teller machines very often prevented them from being used by clients in wheelchairs. At the same time, we were impressed by the banks' willingness to press on with improvements. We also welcomed efforts

to improve their services by producing financial statements in braille or on cassette for blind customers, or by giving disabled clients access to a range of banking services by phone.

Limited though it was, our survey of Canada Post facilities in seven cities across the country covered all the main forms of postal outlet: corporately owned, retail outlets and franchises. Although several barriers were noted, it was evident that attempts had been made to make the sites accessible. In November the Corporation also gave several useful undertakings to the Commission in the settlement of a complaint. It will ensure that all newly constructed retail outlets incorporate barrier-free features acceptable to people with disabilities; undertake renovations to existing outlets that do not involve undue hardship; and, where retrofitting is not possible, arrange for alternative access to retail services. Members of the disabled community nevertheless continue to voice concerns over the inaccessibility of super mail boxes and their difficulties in accessing rural post offices. They are also worried that the increased number of postal facilities in drug stores or the like will result in a deterioration in accessible services. Canada Post has promised to take account of these concerns, but it still has much work to do in this area. The Commission will be watching to see how these commitments pan out.

There is more to accessibility, in any event, than being able to get around in public buildings. As an adjunct to our original survey of government buildings, we examined the state of several government services specifically intended to help people with disabilities, such as telephone machines for the deaf and publications in alternate formats. Despite official assurances that these services had been implemented, the standards met in 1990 could only be described as woeful. In the two years since our survey, government departments have at least purchased more telephone machines that enable the deaf to send and receive calls, which is a good first step. The corollary is to make sure that they are answered. A further survey has been designed to find out.

Given that most of the barriers that limit the opportunity of disabled people were identified at least a decade ago, it is easy to understand why they are less than overwhelmed by the pace of change. It is not a lack of technological know-how that is the cause. This was demonstrated unequivocally at Independence '92, an international congress held in Vancouver in April. In a striking exhibit called Independence Street, visitors were offered a fascinating glimpse into a future where the mobility needs of disabled persons will be fully accommodated within the urban landscape. From ramps and buses to banking machines, Independence Street offered at least the prospect of a fully accessible environment designed with everyone's needs in mind.

If it is not technology that is the problem, what is it? Sadly, it seems that the needs of the disabled are very much an afterthought when it comes to ensuring that buildings and services are geared to the requirements of the client. As a result, we think that it would be very much in the public interest that these short but illuminating surveys be continued. Future forays will very much depend, however, on the willingness of Treasury Board to provide the wherewithal. The results so far have more than justified the very modest investment involved.

TRANSPORTATION

More than ten years ago the Canadian Rehabilitation Council for the Disabled told the responsible Parliamentary Committee that transportation problems were a major barrier to equality. A decade later the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped again listed the inaccessibility of transportation systems among its most pressing concerns. This hardly sounds like a vote of confidence for official efforts to improve the situation.

Equal Service and Dignity of Access

One of the key recommendations of the Obstacles Report called on the Government to create a national policy on transportation for disabled persons. Since its creation in 1988, the National Transportation Agency has taken a number of important steps to improve the situation. It has, for example, been conducting an inquiry into interprovincial bus transportation to find out what travellers with disabilities need, and the costs of making interprovincial motor coaches accessible. We also pointed out in a submission to the Royal Commission on National Transportation that in some parts of the country bus travel is the only mode of transportation available and that the impact of inaccessible buses on the mobility of people with disabilities could be very heavy. The Royal Commission, which reported its findings in November, 1992, called on the Federal Government to take back its delegated responsibility and implement adequate accessibility standards for intercity buses if provincial and territorial governments failed to do so.

In spite of the efforts of the NTA and the Royal Commission to bring about greater accessibility, the legitimate needs of disabled travellers are still not being taken seriously. It is clear that the Royal Commission looks to the NTA to take the lead in working with the industry to achieve full accessibility within a reasonable time, but what is needed now is something more concrete. The Government could begin by passing into law some of the regulations proposed by the NTA that have now been in the "consultation process" for a considerable time.

One-Fare and Self-Determination

The history of the one-fare controversy is a sorry commentary on the backsliding that all too often characterizes the transportation dossier. The question is simple enough: whether an air traveller who requires an attendant should pay one fare or two. Disabled people argue that they should not be financially penalized because they require an attendant. The airline industry maintains that a one-fare rule would be too costly an accommodation. A decade ago the Obstacles Report weighed in on the side of the disabled and supported one-fare. The former Canadian Transport Commission approved the proposal not once but twice, in 1982 and 1985, estimating that the increase in cost would be a fraction of one percent. In fact, that Commission was on the verge of putting the principle into effect when it was replaced by the National Transportation Agency, which decided that it must take another look at the question. From our standpoint, the matter has been studied to death; further delay will only worsen the inequities experienced by the disabled public.

The issue of self-determination is linked directly to the one-fare principle. In addition to requiring two fares, airline companies have maintained that in the final analysis it is they who must decide whether an individual does or does not require an attendant. This runs counter to one of the basic tenets of the disability movement: that consumers with disabilities should determine for themselves what assistance they require. The Obstacles Report accepted this view. In March, 1992, the National Transportation Agency published proposed regulations that would clarify the procedures involved. At the end of the year, the Government had not moved to adopt the Agency's proposals, but there is at least hope that this long-standing issue will soon be put behind us.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The 1991 post-censal figures from the Health and Activity Limitation Survey (HALS) indicate that approximately 4.2 million people, or 15.5 percent of Canada's population, have some level of disability, up from 13.2 percent in 1986. Obviously a great many of these people are quite capable of employment, but their unemployment rate remains more than double that of the general population and shows little sign of improving. Apart from the equality rights side of the problem, there are considerable costs associated with having substantial numbers of people out of work or underemployed, not least their unwanted dependence on social assistance.

The obvious remedy is a more vigorous employment equity program. The Obstacles Report long ago called for improvements in the representation of disabled persons in the Federal Government, in crown corporations and in the federally regulated private sector. Treasury Board's 1983 employment equity policy and the Employment

Equity Act of 1986 were also supposed to be major steps in that direction. These measures have largely failed. As things stand, people with disabilities comprise only three percent of employees in the Public Service and 2.5 percent of those covered by the Employment Equity Act. In fact, during the last reporting year more disabled persons were let go than hired, a net job loss for a group we were supposed to be encouraging into the workforce. And if one considers the willingness of certain banks to improve their numbers by including people with marginal ailments as "disabled", the situation is probably even worse.

A DOUBLE BIND

No great logical leap is needed to realize that if people with disabilities are underemployed, they will generally be poorer than the rest of society. Statistics bear this out: over half of all the people with disabilities of working age have an income of less than \$10,000. The comparable figure for all Canadians is fifteen percent. What is more disheartening is that some programs to relieve the economic difficulties peculiar to people with disabilities can themselves be a barrier to employment. Disabled persons who take regular jobs may not only be disqualified for social assistance benefits, they may also lose their eligibility for programs to help defray the costs of drugs, medication, technical aids or attendant care. In short, they would be better off not working.

Such a system obviously makes little sense as social policy. Problems of this kind were noted in the Obstacles Report, and the disabled community has been pressing all levels of government to correct them ever since, with, it must be added, some success. In 1989 an income tax deduction was allowed for part time attendant care expenses for working people with disabilities. In 1991 the disability tax credit was increased substantially. And in 1992 additional disability related expenses were added to the list of deductible medical costs. Other income tax adjustments are now before the Department of Finance for consideration. Nevertheless, whether we are talking about employment opportunities or income replacement mechanisms, it is impossible to conclude that we have kept faith with the Obstacles Report principle of extending to persons with disabilities "not a hand out, but a hand up, so that they can build for themselves lives of independent choice and action."

Even a quick review of the Decade for Disabled Persons suggests that the achievements of the last ten years have been thinly spread, often grudging, and won at a high cost to those individuals who laboured for their introduction. At the same time, the Decade ended on a more positive note with the adoption of a law "to amend certain Acts with respect to persons with disabilities". Modelled in part on the Americans with Disabilities Act of 1990, the more limited Canadian

version modified a range of federal laws to give disabled Canadians greater access to various government services. Representatives of the disabled community spearheaded the process by identifying statutes in need of amendment, and the federal authorities consulted with their representatives throughout the development process.

To mark the end of the Decade, the first-ever International Conference of Ministers Responsible for the Status of Persons with Disabilities was held in Montreal in October. In an address to the General Assembly of the United Nations immediately following the Conference, the Secretary of State for Canada observed that the Decade had provided a practical framework for meaningful initiatives throughout the world, but that a great deal remained to be done to overcome discriminatory attitudes that limit the opportunities of people with disabilities and deny them independence. A permanent Conference of Ministers formed as a result of this encounter has been charged with helping the World Program of Action concerning Disabled Persons to achieve "independence for persons with disabilities and enable them to take their rightful place as full participants in their communities and countries." While neither omnibus legislation nor ministerial statements are a panacea, they do suggest that disability issues have at least attracted some attention where it counts.

* * *

Two disability-related issues that were not highlighted in the Obstacles Report have since achieved considerable national prominence: they are drug testing and AIDS.

DRUG TESTING

The pros and cons of obligatory, random testing for drug use have been debated for several years. It is common ground that employees should not be under the influence of alcohol or drugs while at work, all the more so if they are in safety-sensitive positions. There is much less agreement about how best to achieve this object. The Commission's view is straightforward. While it may occasionally be necessary for certain employees to be subjected to a drug test for a specific reason, generalized testing is not warranted either by the prevalence of drug use or by any demonstrable link that can be made between the results of such tests and employees' performance on the job. There is simply no objective body of evidence to indicate a serious drug problem in Canadian society at large, let alone a significant impact on job performance. A 1989 Health and Welfare study found that 6.5 percent of the population over fifteen had used cannabis once or more in the previous year, 1.4 percent had used crack or cocaine, and less than half of one percent had used LSD, speed or heroin. The study also showed that the use of illicit drugs in this country was declining, a finding that has not, as far as we are aware, been contradicted.

Furthermore, drug testing does not measure actual incapacity, which makes it at best a poor predictor of safe performance. It is the sort of superficially attractive remedy that may dissuade companies from taking more effective and less objectionable steps such as ensuring better supervision and behaviour evaluation, improving work conditions, providing employee assistance programs, or upgrading technology and equipment. Organizations as diverse as the Addiction Research Foundation, the Canadian Civil Liberties Association and the Canadian Medical Association have made these points for years. Testing is obviously intrusive and, if rigorously implemented, requires one to share publicly one's private functions. It also brings the employer into the personal lives of employees and dictates how the latter should behave in their off-duty hours. In some circumstances, the consequences of testing may indeed allow employers to convict and punish individuals for drug use in ways that would not be tolerated by the criminal justice system.

Some reasons for drug testing are even less convincing than the safety concerns that are generally put forward. The Toronto Dominion Bank has taken the position, for example, that testing is necessary to inspire consumer confidence and protect the bank from drug-related misconduct. We have seen no indication that clients are fearful on this score or evidence that would warrant such broad intrusion into the personal lives of bank employees or candidates for employment. Other organizations simply argue that there is an obligation to help fight the use of illegal drugs and that testing is an effective deterrent: the Canadian Forces, for example, have implemented a broad mandatory testing program with the primary objective of deterring drug use in the military.

It is clear that Canadians are opposed to the abuse of drugs and are aware of the harmful consequences that can result, whether on or off the job. It does not follow that a "war on drugs" or extensive and intrusive testing programs are the best way of dealing with the problem. Nor should employers assume that testing is legitimate the moment they decide that a particular position is safety sensitive. The Commission is pursuing a number of complaints from the transportation sector where the alleged impact appears to be so nebulous that it makes generalized testing seem totally disproportionate to any safety problems that may exist.

Canadian industry has largely stayed away from the wave of testing that seemed until recently to be spreading across the United States, and the sky has not fallen. This reflects, in our view, the underlying strength of the arguments against testing. We are confident that the Canadian public can appreciate that much of what lies behind the argument for comprehensive drug testing is little more than moral hyperbole that generally evaporates under careful scrutiny.

AIDS

“No more fear — No more ignorance” was the theme of the 1992 AIDS Awareness Week. Prejudice based on AIDS perhaps more than any other form of discrimination is fuelled by fear and misinformation. It should by now be unnecessary to state that AIDS is not transmitted by casual contact, or that people with AIDS or who are HIV-positive should not be limited in their right to work or to receive services. Unfortunately, recent experience suggests that we must reiterate the obvious.

The question is how to set aside these admittedly powerful instincts and deal honestly and sympathetically with the real issues: prevention, treatment and ordinary human respect. One answer is by refusing to let pass public misconceptions that are hurtful and unwarranted. Another is to use human rights law to ensure that fear and ignorance do not become an excuse for discriminatory behaviour. The Commission will continue to move on both fronts.

Last year we brought the case of Simon Thwaites to a Tribunal. Mr. Thwaites was released from the Armed Forces after it came to light that he was HIV-positive. The Forces argued that his condition made him unfit for duty even though his doctors said he was capable of carrying out all his job functions. It seemed to us that the reason for his dismissal was no more than an outdated view of what reasonable accommodation requires. The Tribunal decision, which should be made public in 1993, will be an interesting test of what is legally called for by way of institutional accommodation of disabilities.

Discrimination, however, is not the pre-eminent concern of those with AIDS. Research into the nature of the disease, preventing further infection, support for the medical and emotional needs of those it has touched are all higher on the list of things that matter most to those in the AIDS community. These activities are largely funded under the National AIDS Strategy, which comes to an end in March, 1993. Efforts to combat the effects of discrimination will be meaningless unless the Government stays the course it set when announcing the Strategy in 1988. Even in these very difficult economic times we expect that the initiatives launched at that time will be continued and, if necessary, intensified.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

Among the most urgent purposes of human rights law is to help people put behind them a deep-seated tendency to hurt those who are not like themselves. Humanity has never needed an excuse to use the dangerous differences of colour, tribe and creed as occasions for abuse or even bloodletting, but even against this inglorious backdrop 1992 will stand out as a particularly savage affair. At times it seems as if it is all the forces of reason and tolerance can do to hold the line against

racial and sectarian fanaticism. In doing its share of peace-keeping and bridge-building, one hopes that Canada is not only performing an international duty but also reflecting a sense of understanding that flows from a recognition of our growing diversity as a people.

HOME TRUTHS

Nineteen ninety-two confirmed that economic hard-times and human rights make uneasy bedfellows. And while there is no reason to suppose that the underlying phenomenon of racism changes drastically from one year to the next, the fact that opinion pollsters found a widespread expectation that racial conflict will worsen in the immediate future is worrying. Whatever reassurance we may take from the finding that most of us still consider this country a desirable place to live has to be tempered by reports of the kind that indicate that over forty percent of black Canadians believe they have directly experienced racism from co-workers or in the street.

Following serious racial unrest in Los Angeles and subsequent disturbances in Toronto, Members of Parliament from all parties firmly rejected any comparisons between disaffected young Torontonians and the social ills and interracial chasms of the United States. So be it: Toronto is not Los Angeles. But there is also no denying that the peaceful demonstration that preceded the disturbance in Toronto did reflect a perception in minority communities of racism, the alienation of black youth, and what is seen as a sometimes excessive use of force by police where non-whites are involved.

A number of provincial inquiries into racial tensions, particularly in major Canadian cities, also tended to underscore that message. The distrust of differences has a way of becoming consecrated in majority attitudes and reinforcing itself in institutional behaviour. The authorities must find effective ways to increase police accountability to civilians, change the tone of police-minority relations, and make sure that employment equity and intercultural education policies achieve their purposes. Among the more immediate results of the Ontario report was the establishment of an inquiry into racism in the Province's criminal justice system and the reconvening of an earlier Task Force on Race Relations and Policing. While these developments are welcome enough, minority groups are understandably weary of what many of them see as more public breast-beating when the need for action is pressing. The plight of urban minority youth, for instance, is patently a matter that deserves more comprehensive attention, and not just at the level of localized investigations but as a matter of national strategy.

A coroner's findings on the fatal 1991 shooting of a black man concluded that there was evidence in the Montreal police of "insensitivity to, ignorance about, and lack of respect for the members

of the black community.” Although the coroner was of the view that the shooting itself was primarily the result of a “poorly executed operation,” his report left little doubt that a mutual antipathy had developed between the police and visible minority (especially black) communities in Montreal and that this constituted a continuing threat to social peace. He further recommended the creation of a full-time independent panel, similar to Ontario’s special investigations unit, to restore the public’s confidence in the independence and impartiality of investigations dealing with police conduct.

HOLDING THE LINE

The dangers of giving nationalism and racism free rein are too numerous to need elaboration, but such factitious distinctions nevertheless continue to be promoted by those with axes to grind. The Commission was kept busy throughout 1992 by assorted supremacist groups intent on building up their self-image at other people’s expense. The main focus was on groups using phone lines to spread racial and religious hatred. In January the Commission referred complaints against the Canadian Liberty Net to a Human Rights Tribunal, but pending the hearing we obtained an injunction to close down their telephone line. This pattern was later repeated in Toronto where the Heritage Front had also been broadcasting messages that were derogatory to non-whites.

Hate propaganda is another affliction that tends to operate on a national scale. In the wake of the *Zundel* decision last August, in which Canada’s highest court rejected the old “spreading false news” provision as an appropriate anti-hate instrument, most commentators agreed with the Court that it was too broad and too vague to serve this purpose. But many also expressed a need for something more than public opinion to help protect us from our less admirable selves. The courts have repeatedly judged the right to free expression to be subject to constraints such as those relating to the reputation of individuals, the collective welfare or, in the present context, the integrity of our multicultural law and policy. The Supreme Court was no less mindful of the lessons of twentieth century history in determining that racial teachings like those of John Ross Taylor and the Western Guard Party went beyond reasonable limits, eroded “the tolerance and open-mindedness that must flourish in a multicultural society,” and could justifiably be prohibited in a free and democratic society.

Nothing in the *Zundel* decision alters that, and there is no reason to believe it signals the start of an open season for deliberate racial slurs. As we write, thousands of Germans are protesting the rise in xenophobic violence in their already much scarred homeland and the United Nations is trying to bring the savagery in Bosnia to heel. There is certainly no better time to set ourselves clearly and emphatically

against the dangerous doctrines of ethnic purism and racial superiority. The Commission was heartened by the overwhelming support that followed its action to obtain injunctions against the marketing of racial supremacism within federal jurisdiction. We recognize the risk of invoking what amount to community standards to restrain free speech, and we believe they should be used very sparingly indeed, but in the end we prefer to err on the side of common prudence.

NEW BEGINNINGS

Migrants from more troubled lands often discover blessings in their prospective home that the native-born overlook. Our commitment to the values of equality, pluralism and the rule of law is far removed from the reality of many other societies, and the attraction of such values does much to account for the perils that many have endured to arrive on our shores. There is comfort too in the fact that, despite rejecting the Charlottetown Accord, many Canadians were ready to reaffirm our multicultural reality in much the same spirit in which they accepted the recognition of aboriginal rights. Over the years, this ideal multiculturalism has co-existed uneasily with a vertical mosaic in which some Canadians are more equal than others. If we mean to maintain our commitment to the interconnected principles of freedom, equality and justice, we need to develop new ways to build a genuine Canadian community.

Fresh beginnings are a universal preoccupation, but in 1992 many migrants pursuing them in Canada foresaw tougher sledding under amendments to the Immigration Act, despite the Government's softening of some of the more controversial changes in October. High among concerns expressed at the time were fears that the amendments would give frontline officials too much discretion to determine the eligibility of entrants. We agree that it will take careful watching to ensure that the Act does not prove unduly arbitrary or discriminatory in the way it treats potential immigrants or refugees from different sources. It has to be realized, for instance, that it is much more difficult for migrants from less developed countries to meet the standards of documentation that Canada generally requires than it is for those from Western Europe. The concern has also been expressed that finger-printing of applicants for refugee status, ostensibly to thwart potential "security-risks" and "welfare-cheats," may not only feed negative stereotypes but create different classes of individuals — those who can be trusted and those who cannot. If a stigma attaches to finger-printing in the first place, the Government's subsequent offer to destroy these records when the immigrant becomes a Canadian citizen does little to reassure the sceptics.

In part, we were told, Bill C-86 was the Government's response to public unease about the refugee and immigrant processing systems.

For Canadians who believe that we are too generous in accepting refugees, we might recommend a glance in the direction of much less affluent countries that happen to border on civil wars or natural disasters. The vast majority of the world's refugees live in often decrepit cities and encampments in the Third World, as much the victims of senseless fratricidal struggles as if they lived on the front lines. Even the mass exodus sparked by the brutality in the former Yugoslavia has burdened less privileged regions more than those of Western Europe. From the human rights perspective, this is the context in which figures on Canada's acceptance record should be understood.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The representation of visible minorities among employers covered by the Employment Equity Act grew by 0.5 percent in 1991 to 7.6 percent, and by 2.6 percent over the representation level in 1987. Since 1988 visible minorities have been hired above the labour force availability rate and have not been disproportionately affected by terminations. The situation was less satisfactory in the Public Service, where few departments matched the availability rate of 6.3 percent for visible minority representation. Among management ranks in the Public Service, the level of representation actually dropped from an already low figure of 2.1 percent in 1990 to 2.0 percent in 1991.

It is especially disappointing that agencies like the Treasury Board, the Public Service Commission and the Privy Council, which should be setting the pace, have made such little headway in the decade since employment equity was formally adopted as government policy. Not surprisingly, the Special Parliamentary Committee to Review the Employment Equity Act heard of acute dissatisfaction among ethno-cultural minorities with the results achieved under the existing regime. That sentiment was reflected in the Committee's call in May for a more incisive approach, including the provision of greater enforcement authority to this Commission. The long and the short of the matter is that fine words about multicultural harmony will cut little ice so long as programs like employment equity do not get to the bottom of the discriminatory preferences that continue to exclude minorities from positions of influence.

SEX

Last April, newspapers across the country proclaimed Canada "the best place in the world to live — unless you're a woman." This was a snappy if somewhat tendentious journalistic comment on findings contained in a 1992 United Nations *Human Development Report*, but it will come as no surprise to those who monitor sexual equality in this country.

There are obvious dangers in generalizing about some fifty-one percent of the Canadian population, but many of the difficulties inherent in

modern living clearly fall more heavily on women than on men. Women have made quite evident strides toward the assertion of their right to social and economic equality, but in some respects the results have not kept pace. In 1991, for instance, the average earnings for women who worked full-time for a complete year rose to 69.6 percent of the average earnings of men. While this is a two percent increase from 1990, working women still earn substantially less than their male counterparts. Moreover, most of these women are also carrying heavier family responsibilities than those of most working men. Needless to add, many of the problems that beset women as a group are especially acute for those who are least well placed to deal with them: older women, for example, or immigrants or women with disabilities.

ATTITUDINAL BARRIERS

Despite their greater overall participation in the workforce, the problems encountered by women aspiring to study or work in non-traditional fields continue to be a major concern. A report by the Canadian Committee on Women in Engineering released in April revealed that in 1991 only four percent of registered engineers and only fifteen percent of students enrolled in undergraduate engineering programs were women. One of the underlying explanations was the "chilly campus climate" in engineering schools. Blatantly sexist attitudes among male students discouraged many women from even entering engineering. Others failed to complete their studies for similar reasons.

The report went on to identify other causes of the persistent underrepresentation of women in traditionally male fields. Many experienced discrimination in hiring, promotion, job assignments and salary. The Committee recommended appointing more women as senior managers and to boards of directors, ensuring at least one female professional on every selection committee, and training selection board members in objective hiring procedures and human rights legislation. The Minister for Science at the time was quoted as saying that "without science and engineering, women lose, and without women, science and engineering lose." The same could be said for virtually any occupation: our society cannot afford to under utilize the talents of half its population, least of all in an increasingly competitive world.

That women are nevertheless being excluded from the most powerful positions in Canadian companies was comprehensively documented in a 1992 study by Professor Léo-Paul Lauzon of the University of Quebec in Montreal. After reviewing the 1990 annual reports of 676 corporations, Professor Lauzon discovered that forty-four percent of them had no women on their board of directors or in the top twelve positions in the company. In all, women accounted for only 4.7 percent

of the more than 7,000 directors in the companies surveyed. When important Canadian corporations fail to provide a positive example at the top, it is hardly surprising that women workers at all levels bear the brunt.

THE COST OF HARASSMENT

In a speech last January, Doug Baldwin, Senior Vice-President of Imperial Oil Limited, estimated that harassment was costing his company close to \$8 million a year in absenteeism, employee turnover and lost productivity. The turnover rate was two to four times higher for women than for men. As Mr. Baldwin pointed out, it is unlikely that all these women are leaving for advancement opportunities, higher pay, or to raise children. Part of the reason is "because we haven't yet achieved a workplace that is wholly harassment-free." Even in thriving economic times no company can afford to lose money on this scale by not treating harassment as a serious problem. This message is beginning to make some inroads in the corporate consciousness. The Commission has received many calls from organizations that are trying to put in place policies to ensure that complaints of harassment are acted upon quickly and appropriately.

For the victims of harassment the costs may include much more than loss of income. Long-term physical and mental health problems quite often follow from an experience of harassment that is not promptly brought to an end. As a result, Workers Compensation Boards in a number of jurisdictions have recognized the physical and emotional results of harassment as a compensable disability, and employees who become unemployed because of harassment in the workplace are eligible for unemployment insurance benefits. Some organizations still fail to grasp that harassment damages not only individuals but the organization as a whole. When employees leave because they are harassed, the organization is obviously weakened by the loss of able workers; but it also suffers from the resulting image of corporate indifference. The fact that we received more sexual harassment complaints in 1992 than in any previous year suggests that more women realize that they do not have to tolerate harassment; it does not yet suggest that enough is being done to prevent it.

WOMEN IN THE ARMED FORCES

The Canadian Armed Forces are one of this country's largest employers. Until quite recently they also had a long tradition of excluding women from combat-related positions. Since 1989, however, the Forces have been moving toward opening up virtually all such positions to women. In that year a Human Rights Tribunal ordered that women be fully integrated, with due speed, into virtually all military trades. In 1990, the Minister of National Defence established an Advisory Board to monitor systemic barriers to the full participation of women in the Forces. The Board issued its Second Annual Report

in November. In its first report it had found that, while some progress was being made, there were service-wide problems that needed to be dealt with. The second report bears an uncanny resemblance to the first. Despite advances here and there, it observes that there is clearly substantial resistance to accepting women in a broad range of military roles. This cannot go on. In the Board's words, "stereotypical attitudes arising from a belief in restrictive roles and functions for each sex must give way to professionalism where competence and performance as a team member are priorities rather than gender."

The Board found, furthermore, that hostility to women and various forms of related harassment were pervasive in the Canadian Forces. It cited examples where both co-workers and leaders simply wanted women out of the service. This was expressed through denigration of women's participation that ranged from irritating comments or insults to sustained verbal attacks intended to destroy the confidence of female members. The Board visited units in which male non-commissioned officers and other ranks blamed and criticized female members with complete impunity. It concluded that there was "no difference between the sexist form of bigotry observed in these locations and blatant racism. Racism is not tolerated; unaccountably, this behaviour is."

Other organizations might learn from the Board's recommendations, which included providing a contact outside the chain of command to make it easier to report harassment or assault. Women, quite understandably, do not trust the chain-of-command method of investigation, and the Board recommended a committee drawn from other male and female personnel to look into charges and make recommendations for action.

VIOLENCE AGAINST WOMEN

There is a growing awareness that women around the world share problems of discrimination and oppression. Canada has been a leader in making the point that violence against women violates human rights. A draft declaration on this theme prepared by a United Nations Working Group calls on governments to prevent, investigate and punish acts of violence against all women, and particularly those belonging to a minority group. The Organization of American States is also working on an Inter-American Convention to deal with violence against women, and Canada is involved in drafting both the declaration and the convention. The purpose of such instruments is not simply to deplore the phenomenon but to persuade governments to accept responsibility for attitudes and beliefs that tolerate violence both in and outside the home. If judicial and law enforcement systems do not treat violence against women as a serious problem, there is little hope that such acts will come to be outlawed, in practice as well as in theory, as unworthy of a civilized society.

A clear connection between violence against women and pornography was recognized by the Supreme Court of Canada in the case of a Manitoba video store owner who had appealed a conviction for distributing pornographic materials because he believed the obscenity provision of the Criminal Code violated his freedom of expression under the Charter. The Court was of the view that “degrading and dehumanizing materials place women (and sometimes men) in positions of subordination, servile submission or humiliation. They run against the principles of equality and dignity of all human beings.”

This year also saw the release of an interim report from the Canadian Panel on Violence against Women that called on Canadians to adopt the principle of zero tolerance of violence against women and to provide permanent, long-term funding for emergency shelters and other services for victims of abuse, as well as comprehensive mandatory education programs for members of the judicial and law enforcement systems. The Parliamentary Sub-Committee on the Status of Women further suggested that chronic under-funding of emergency shelters and services reflected a low priority accorded to the phenomenon of violence.

FOREIGN DOMESTIC WORKERS

In 1992, some potentially troubling changes were made to a federal program that brings people from overseas, mainly women, to work as domestic help in Canadian homes and enables them to apply for permanent residence after two years of service. In January, the Government announced plans to require applicants to have the equivalent of Canadian grade twelve education and six months of formal training in a field related to caregiving. The Commission wrote to the Minister responsible to express concern about the possible negative impact on candidates from Third World countries, and particularly on women. The Minister defended the requirement for grade twelve equivalency and a six-month training program as necessary for the responsibilities entrusted to live-in domestics. He also argued that the education standard would be beneficial for those workers who seek other employment after completing their two years as live-in domestics.

In April, while a Parliamentary Sub-Committee was studying the proposed changes, the Government went ahead with them. In its July report, the Sub-Committee on Immigration took the Government to task for failing to consult, for not recognizing the importance of verifiable on-the-job experience, and for not doing more to eliminate abuse and exploitation of live-in domestic workers. Particular concern was expressed about the “very serious charges” that the education and training requirements would disadvantage applicants from the Third World.

BALANCING WORK AND FAMILY

Equality rights are the major concern of human rights law, and the pursuit of greater equality of opportunity has to operate within a social context that is always on the move. The paradigms of work, family and child-rearing are very different today from what they were thirty or forty years ago, and the resulting strains affect both sexes, although not to the same extent. As of October 1992, half of all Canada's working population had at least one child under sixteen years of age and a third of those surveyed were providing care for an elderly relative. In some cases, the same person, most often a woman, had the main responsibility for both. In a recent survey of this phenomenon in the federal public sector, roughly half the respondents reported some conflict between work and family. The federal authorities already have several programs in place to deal with these problems, but many employees do not seem to be sufficiently aware of them. Treasury Board is therefore preparing new information material to describe the choices available, and this will be backed by training for senior managers on how to create greater flexibility in the workplace.

MARITAL BREAKDOWN

At the end of the year, the Supreme Court released a decision of considerable significance for women whose marriages have ended. The issue was whether a lower court had erred in granting a man's request, after a number of years, to stop support payments to his ex-wife. In deciding that the former wife was entitled to ongoing support for an indefinite period of time, the Supreme Court noted that "the feminization of poverty is an entrenched social phenomenon" and that while the "decline into poverty cannot be attributed entirely to the financial burdens arising from the dissolution of marriage, there is no doubt divorce and its economic consequences are playing a role." Custody is awarded to the wife seventy-five percent of the time and to the husband in less than eight percent of cases. The Court cited figures published by Statistics Canada indicating that the per capita income of those paying the support in 1988 was \$25,800 while that of those receiving it was \$10,500.

The financial repercussions of the end of a marriage go beyond the loss of earning power or losses related directly to the care of children. They often encompass missed job opportunities and lost access to benefits such as pension plans, life, disability, dental and health insurance. The Court also pointed out that the spouse who has made the greater economic sacrifices in the marriage generally becomes the custodial parent. Assessing all the factors that may have the effect of disadvantaging one spouse or benefiting the other when a marriage is dissolved is a complex task, but the Court nevertheless concluded that "the repercussions on the future of the parties themselves and, in particular, their children" are such that "there are few matters more important before the courts."

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Among organizations covered by the Employment Equity Act, the good news is that women as a group have attained their overall labour force availability rate, as has the sub-group of visible minority women. From 1990 to 1991, there were also slight increases in the representation of these two classes of women. On the other hand, the representation of aboriginal women and women with disabilities showed no improvement between 1990 and 1991. The overall representation of aboriginal women remained at 0.4 percent, compared to an availability estimate of 1.0 percent, and the representation of women with disabilities (1.2 percent) was also well below the availability standard for that group (2.3 percent).

At the top of the employment ladder there was also good and bad news. The proportion of women in senior management increased from 7.7 percent in 1990 to 8.4 percent in 1991. But this is still only half the 1986 availability rate for women in senior management. Aboriginal women remain totally shut out of senior management, disabled women stand at 0.2 percent and the proportion of visible minority women is a bare 0.3 percent.

The "pink collar" job ghetto also shows no sign of disappearing. As in 1990, women employed by organizations covered by the Employment Equity Act were heavily concentrated in the clerical field; sixty-six percent of women workers, compared with only sixteen percent of male workers, were in a clerical occupation. This concentration was even more pronounced for women with disabilities or those belonging to a visible minority. This is also one of the principal reasons why the male/female wage gap proves so intransigent. For organizations reporting under the Employment Equity Act in 1991, the estimated mean salary was \$42,700 for men and \$31,500 for women, among those in full-time employment. For disadvantaged women it was even lower: \$30,500 for visible minority women, \$30,200 for women with disabilities and \$27,600 for aboriginal women.

The employment pattern for women in the Public Service is similar to that in organizations covered by the Employment Equity Act. Women have reached their overall labour force availability rate of forty-four percent, but they are still largely concentrated in the Administrative Support category, where eighty-four percent of the employees are women. At the opposite end of the spectrum, the representation of women in Management increased from fourteen percent in 1990 to sixteen percent in 1991. While this is movement in the right direction, the fact remains that women are still far from adequately represented in the most powerful and highest paying positions in the Public Service.

MARITAL AND FAMILY STATUS

In 1992, the Commission was involved in 134 cases on grounds of marital or family status. The issues ranged all the way from the specific question whether a military officer who is posted must be accompanied by his wife to the much broader issue of whether a same-sex couple constitutes a family. Although they are not frequent, they can be among the more complex complaints we have to deal with, as the following examples will illustrate.

Last year we noted that the Supreme Court was being asked to determine the case of *Brian Mossop v. Attorney General of Canada*, which began some years ago as a complaint to this Commission. Mr. Mossop, a federal public servant, was denied leave to attend the funeral of the father of the man with whom he had been living for ten years. According to his collective agreement, time off could not be granted because his situation did not fall within the category of "immediate family." The case was argued before the Supreme Court on June 3. The Commission argued that a broad interpretation of the prohibition of discrimination on the basis of family status was more consistent with the intent of the Act. Given the purpose of bereavement leave, it was our view that the focus should be on the long-term relationship between the complainant and his partner rather than its formal status.*

Whether or not marriage may amount to a professional requirement was the essential issue in a complaint that was argued before a Tribunal in September. The complainant, James Lambie, a Lieutenant Colonel with the Armed Forces, alleged that he had been denied a posting as Base Commander because he would not be accompanied by his wife, from whom he was in the process of obtaining a divorce. The military authorities denied the allegation, but other evidence before the Tribunal suggested that it was unwritten policy in the Canadian Armed Forces that senior officers be accompanied to their postings by their wives, who would be expected to perform protocol and other duties consistent with that position. A decision will be rendered early in 1993.

The complaint of Robert Le Blanc against Canada Post makes an interesting contrast. A Human Rights Tribunal found in July that Mr. Le Blanc had been demoted and given a poor appraisal because his wife had filed a human rights complaint against their common employer, Canada Post. In finding for Mr. Le Blanc, the Tribunal made the essential point that, in human rights proceedings based on marital status discrimination, one needs to be especially sensitive to conflicts that may arise where both spouses have a common employer.

* In February, 1993, a majority decision of the Supreme Court of Canada rejected the Commission's arguments.

Happily, some marital and family status complaints continue to be resolved to the satisfaction of all parties without resorting to tribunals or the courts. An aboriginal complainant who was denied new residential accommodation on an Indian reserve because her husband was non-native had her complaint settled by the Commission. She received an undertaking from the Band Council that a new home would be built for her within one year of the allocation of funds from the Department of Indian Affairs and Northern Development, and the Council agreed to pay her \$2,500 in damages and issue a letter of apology.

SEXUAL ORIENTATION

This past year witnessed landmark advances in the protection of homosexual rights. The credit for these changes must largely be given to individuals who took on the system and requested the courts to act, after Parliament had consistently failed to do so. Two major cases were decided in 1992, and with them the process of dismantling discrimination on grounds of sexual orientation began in earnest.

In one case, Joshua Birch and Graham Haig argued before the Ontario Court of Justice that section 3 of the Canadian Human Rights Act should be declared “underinclusive” and therefore incompatible with the Charter. The Court concurred, but Judge MacDonald stayed his decision. On August 6, 1992, the Ontario Court of Appeal declared that the ground of sexual orientation must be “read into” the Canadian Human Rights Act as a proscribed ground of discrimination. Writing for a unanimous Court, Mr. Justice Krever said that “enlightened human rights legislative policy has evolved in this country. It is now an integral part of our social fabric. It is therefore inconceivable to me that Parliament would have preferred no human rights Act over one that included sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. To believe otherwise would be a gratuitous insult to Parliament.” Consequently, he issued an order declaring that the Canadian Human Rights Act must be “interpreted, applied and administered” as though it contained sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. The Commission has since acted to accept complaints on this ground.

Michelle Douglas was released from her position as an officer in the Armed Forces in 1989 because of her admitted homosexual activity. In 1990, the independent Security Intelligence Review Committee recommended that Ms. Douglas regain her security clearance and her job, on the grounds that the Forces’ policy on homosexuality was clearly discriminatory. Unfortunately, the Committee’s decision was not binding on the Armed Forces. Furthermore, since sexual orientation was not a proscribed ground of discrimination, Ms. Douglas could not appeal to the Canadian Human Rights Commission; as a result, she was obliged to pursue the matter as a Charter challenge in

the Federal Court. In October 1992, the Forces conceded that their policies regarding the service of homosexuals were contrary to the Charter, and a court order approved by both parties put an end to the discrimination.

The Minister of Justice decided not to appeal the Haig and Birch decision and in December introduced a Bill to amend the Canadian Human Rights Act that explicitly includes sexual orientation among the prohibited grounds of discrimination.

AGE

As individuals we are all too familiar with the immutable and largely uncontrollable aging process. The implications of an aging population, however, are both more far-reaching and more manageable, at least from the standpoint of human rights. Age, after all, is a question not just of chronological measurement but also of human perception. The demographers may tell us that by the year 2021 one out of every four Canadians will be over sixty-five, but it is up to us to decide what that signifies in social policy terms.

We are already living in a world where the rival claims of various interest groups make it necessary to contemplate some rationing or reapportioning of available resources and benefits. As the balance of Canada's population tilts toward the older age groups, we must be careful to keep three things in mind: that all age groups are entitled to the same human rights protection; that today's sixty, seventy and even eighty year olds are a lot more vigorous than those of former generations; and that it is in everyone's interest to use the capacities of all age groups to the fullest.

OUR AGING WORKFORCE

The National Advisory Council on Aging provides advice to the Minister of National Health and Welfare on issues related to the aging of the Canadian population and the quality of life of its more senior members. One of the questions it considered in 1992 was how to manage an older workforce. A key element in dealing with this problem is the attitude of employers. Many are already beginning to develop a more individualized human resources management style, one that focuses on competence rather than on irrelevant factors such as age, sex or origin. Indeed, experts now predict that "older worker recruitment, training, retraining and retention will become one of the dominant business and industrial issues in the coming decades."

The Advisory Council has recommended that human rights commissions provide more information and counselling on age discrimination in the workplace and support both individuals and groups in identifying instances of age discrimination, analyzing its causes, and taking appropriate action. We heartily endorse this

recommendation; but we must add that, as matters now stand, we are restricted in dealing with the problems of older workers for two reasons. First off, older workers are not specifically protected under the Employment Equity Act, as we and many others have recommended they should be. And second, the Supreme Court of Canada has so far upheld the right of organizations to require mandatory retirement, at least at age sixty-five, in those jurisdictions where it is not prohibited by law.

AGE AND EMPLOYMENT

In our appearance before the Special Committee on the Review of the Employment Equity Act in February, we proposed that all employers covered by the Act be required to report on the age of the employees they hire, promote and terminate. In doing so, we pointed out that the Standing Committee on Human Rights, in its 1988 report, *Human Rights in Canada*, concluded that older workers were faced with systemic discrimination in the workplace and that the discrimination suffered by other designated groups, especially women, was frequently compounded by age. When older workers find themselves unemployed, they may face a number of barriers to reemployment that go beyond the experience of younger people in similar situations. The largest proportion of workers unemployed for six months or longer is made up of older workers. Indeed, a disproportionate number are sufficiently discouraged to stop looking for work altogether. Collecting age data would at the very least help us to understand the problems faced by older workers and the reasons for them.

When the Review Committee tabled its report in May, the suggestion that older workers become a designated group under the Act was not included. The only explanations offered were that statistics on the degree of under-representation of this group were unavailable and that the age at which a person becomes an older worker was unclear. The Committee also took the view that, at a time when various age groups were experiencing employment difficulties, it was not clear that older workers had a history of systemic discrimination. This seems to fly in the face of the findings of the Standing Committee on Human Rights, and we strongly urge Parliament to re-examine these arguments when amendments to the Employment Equity Act are introduced.

MANDATORY RETIREMENT

This year the Supreme Court of Canada ruled again on the question of mandatory retirement. In 1991 the Court had decided that mandatory retirement at age sixty-five was not constitutionally impermissible, at least in an academic setting. In its view, Parliament or a provincial legislature could, by appropriate legislation, either prohibit or permit mandatory retirement, and such decisions might change from time to

time as legislators' thinking changed. When not prohibited by human rights legislation, however, the issue should be decided as between employer and employee, and in the case of unionized employees it should be dealt with as part of the collective bargaining process.

In 1992 the Supreme Court followed up with a ruling in the case of *Dickason v. University of Alberta*. Professor Olive Dickason was forced by the University of Alberta to retire in 1985 at age sixty-five because of a mandatory retirement clause in the collective agreement between the University and its academic staff. An Alberta Board of Inquiry decided in Professor Dickason's favour and ordered her reinstated. The Court of Queen's Bench upheld this decision, but it was overturned by the Court of Appeal.

At the time Professor Dickason was compelled to retire, Alberta's Individual's Rights Protection Act limited its age protection to those between forty-five and sixty-five years of age, but just a few days later the Act was amended to bring it into line with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The amendments provided protection against age discrimination for anyone eighteen or older but also included a defence for requirements such as mandatory retirement where it could be shown that "the alleged contravention was reasonable and justifiable in the circumstances." Thus, the main question before the Supreme Court was whether the University had "reasonable and justifiable" grounds for retiring Professor Dickason against her will.

The Court concluded in a four-to-three decision that the University of Alberta's policy was reasonable and justifiable. The majority noted that the agreement providing for mandatory retirement at age sixty-five was freely negotiated in the context of a tenure system that protected all members of the faculty from dismissal without just cause and provided a pension scheme for their financial security. They also concluded that mandatory retirement served the objectives of preserving tenure, promoting academic renewal, facilitating resource management, and assuring "retirement with dignity." The University's argument that there was no other way of achieving the same policy objectives was also accepted.

Some caution obviously needs to be exercised in applying this decision to other situations, insofar as the Supreme Court held that the role of universities as centres of learning, research and teaching was "unique." The arguments in dissent were also noteworthy. Taking up the argument that mandatory retirement is necessary for "academic renewal," Madame Justice L'Heureux-Dubé observed that the University had not presented any evidence to show a decline in ability for the vast majority of academic staff as they approach or reach age sixty-five. She agreed with the Board of Inquiry that the proposition of originality as a by-product of youth had not been proved and concluded that it was unwise, unfair and illegal to penalize all professors who

reached age sixty-five, particularly when incompetent professors of any age could be dismissed for cause through procedures already in place. She also saw “serious limitations” in using a collective agreement as evidence of the consent of any particular member of the union. In Professor Dickason’s case the mandatory retirement provisions had been in place long before she was offered a permanent position, and she had had no real choice but to agree to the “discriminatory policy” in order to get the job.

One of the most disturbing points made in the minority opinion is the impact that forced retirement can have on individuals like Professor Dickason. Some women may be financially ill-prepared for retirement. As Madame Justice L’Heureux-Dubé pointed out, women are particularly penalized “because they tend to have lower paying jobs which are less likely to offer pension coverage, and they often interrupt their careers to raise families.” It should also be remembered that, although people over sixty-five now make up 11.5 percent of Canada’s population, Statistics Canada reports the low income rate for unattached women aged sixty-five and over as forty-seven percent.

In light of the Supreme Court’s position on mandatory retirement, the Commission felt it had no choice but to dismiss a number of such cases in 1992, particularly those involving individuals over age sixty-five. There was, however, news from another front in the case of *Martin et al. v. Department of National Defence*, which involved several persons who were released from the Armed Forces when they reached the ages of retirement prescribed for their ranks by the Queen’s Regulations. The Tribunal which heard these cases rejected the Forces’ argument that mandatory retirement was necessary to ensure that there would be a steady flow of personnel from the lower to the higher ranks, and that it was sometimes necessary to let personnel go in order to promote career development and enhance morale. The Tribunal concluded that the age criterion was one of convenience, not necessity. It also found that compulsory retirement contributed only marginally to the yearly attrition needed to ensure the necessary personnel turnover. The claim that compulsory retirement was essential to ensure proper fitness in the military was also rejected. The Tribunal held that the general fitness level of the Forces was only slightly above that of the general population and considered that an individualized system of testing could readily determine the fitness and endurance of serving members.

The Commission was naturally pleased that, under the Government’s proposed amendments to the Canadian Human Rights Act, mandatory retirement would no longer be permitted, but it was less agreeable to learn that the Armed Forces would be allowed to continue their policy of retiring members at pre-determined ages. This is directly contrary to the Tribunal’s decision in *Martin et al.*, and its timing is especially

curious when that ruling is under appeal to the courts. We very much doubt, moreover, that such an amendment would prove compatible with the Charter.

Age discrimination has always been with us. It takes on a new and potentially profound importance for a society with an aging population. In the circumstances, an observation cited by Madame Justice L'Heureux-Dubé in her dissenting opinion is all the more apposite. "All advances in human rights," wrote J.R. London in a 1983 article, "have been opposed by those with vested interests, who inevitably have predicted all manner of resulting evil and destruction. . . . The benefits of eliminating 'ageism' from our employment systems far out-weigh the costs. Stereotypical victimization cannot be tolerated. Administrative inconvenience can."

RIGHTS OF THE CHILD

The foregoing focus on the difficulties facing older workers should not distract us from the rights of children to be shielded from discrimination or abuse in every way that their particular vulnerability requires. Canada takes some pride in encouraging other countries to adopt the standards set out in the United Nations Convention on the Rights of the Child which, among other things, calls upon signatories to take all necessary measures to protect children from economic and other forms of exploitation. Two questions therefore arise: what is Canada's own record in providing for Canadian children; and how effective has it been in discouraging abuses in other parts of the world?

That some Canadian children are the victims of poverty, neglect and abuse is undeniable. The plight of many aboriginal children is in some ways worse than that of children in the Third World, first because Canada is not in that world, but also because their situation is or ought to be preventable. Not, one must add, by creating new levels of welfare dependency but by helping the communities concerned regain some economic purpose and self-respect. The incidence of child-abuse, sexual and other, among the general Canadian population is also unacceptably high and is only very belatedly becoming a target for serious social attention. The statistics on child poverty in Canada that were published in 1992 offer no great comfort to those who believe that our performance has improved since we signed the United Nations Convention. If anything the reverse is true. The low income rate for children less than eighteen years of age rose to 18.3 percent in 1991 from 16.9 percent in 1990 and 14.5 percent in 1989. This represents an increase of 105,000, making an estimated total of 1,210,000 children under the age of eighteen living in families with incomes below the low income line established by Statistics Canada.

The Commission also shares the concerns of those who worry about the exploitation of child labour in countries that export to Canada. Although this is outside our borders, it is not outside our commitment to human rights. Insofar as the products of involuntary child labour are purchased in Canada, those who purchase them are indirectly if unwittingly sharing in this abuse of the helpless. In a decade when Canada, like other countries, is supposed to be giving special prominence to the rights of children, we strongly urge the Government to use the mechanisms at its disposal more vigorously to clamp down on the importation of goods manufactured in this way. And we would also urge consumer and child advocacy groups to be more conscious of the problem and to seek ways to link the purchase of imported goods to the record of exporting countries in respecting their commitments to the rights of the child.

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

For much of the first decade of its existence, the work of the Canadian Human Rights Commission was largely devoted to resolving individual complaints and promoting human rights protection to the Canadian public. Over the past five years, in large part as a result of the Employment Equity Act of 1986, that emphasis has shifted toward the task of building greater fairness into the work environment for whole classes of Canadians. The reason is simple: human rights have little meaning in a country like Canada unless they entail fairness in the work-a-day world.

It would be naive not to recognize that there is still opposition to the notion that women, aboriginal peoples, visible minorities and persons with disabilities need to be more equitably represented in the workforce. Nor could one expect that the limited provisions of the Employment Equity Act would effortlessly bring about a social transformation. It is nevertheless fair to ask how far the results of five years effort to put Canada's anti-discrimination law on a more purposeful footing have lived up to the hopes invested. The main interest of 1992 was therefore the opportunity to consider, not just one more year's accumulated statistics, but also what Parliament and the public would make of the limited success of the Act.

On June 1, 1992, federal employers submitted their fifth annual employment equity reports, covering the year 1991. As required by the Act, these reports provided detailed information on the representation of the four designated groups in the workforce of approximately 355 employers under federal jurisdiction. At the same time, the Commission received, also for the fifth year in a row, similar reports on the representation of these four groups in federal departments and agencies. We were thus in a position to judge how much statistical progress had been made since 1986.

Even before the 1991 reports were submitted, a Parliamentary Committee to Review the Employment Equity Act had conducted public hearings on its accomplishments to date and on ways to improve its effectiveness. In addition to providing the Committee with our views on the improvements required, the Commission continued with its own efforts to ensure that employers were taking a more positive and business-like attitude toward the goals of the law. We were modestly successful in concluding joint reviews with three employers and in resolving five complaints through settlements between the parties.

LEGISLATIVE REVIEW

The Parliamentary Committee began its review of the Employment Equity Act in the fall of 1991. The objective was to survey the Act's

short history, assess its impact on the goal of equality in employment and recommend any changes necessary to realizing that goal. Given our own experience with the Act, the Commission recommended several changes to the Committee:

- federal departments should be included under the Employment Equity Act;
- guidelines on job systems analyses and action plans should be changed into regulations to make them more enforceable;
- a mandatory and standardized tool should be used by employers when collecting data on the composition of their workforces; and
- an independent body should be given a clearer mandate to audit employer data and to have access to their analyses and plans.

While the first three recommendations were largely endorsed in the Committee's report, which appeared in May, the designation of an independent body to monitor compliance was not. Instead, the Committee proposed a division of these duties between the Canada Employment and Immigration Commission, which would be responsible for monitoring the process, and the Canadian Human Rights Commission, which would be responsible for enforcing compliance. We must say frankly that this proposition seems likely to perpetuate duplication and confusion.

The Commission remains convinced that the integrity of the entire compliance monitoring process can only be maintained if a clearly independent agency is assigned this mandate. It is important that the organization responsible for ensuring a revitalized Employment Equity Act, preferably one that includes federal government departments and agencies, be seen to be applying the same standards independently, firmly and evenly to all sectors. Following the Parliamentary Committee's report, the Government introduced an amendment to the Public Service Employment Act that would give Treasury Board legislative authority to ensure employment equity in the Public Service. Such a legislated approach may signal a fresh commitment to having all federal organizations implement job equity, but it sidesteps the need to have an independent agency evaluate their performance. It would still be better if all federal departments and agencies, including those not responsible to Treasury Board — a category that includes very large institutions such as the RCMP and the Armed Forces — were placed under the amended Employment Equity Act and subjected to the same independent compliance monitoring process as the private sector and Crown corporations. Two standards of employment equity, one for the private sector and one for the public sector, are manifestly untenable.

FIVE YEAR FIGURES

The reports submitted under the Act have allowed the Commission to track the progress of employment equity within a workforce of roughly 620,000, and reports presented to Treasury Board by federal departments and agencies have provided similar data on some 220,000 jobs over the same period. With close to ten percent of the Canadian job market under scrutiny, one can be reasonably confident in judging the extent of any progress that has been made. In general terms, there is no question that advances have occurred in both sectors, but it is equally clear that they have not been evenly distributed among the four designated groups. And they most certainly have not removed all the gaps in fair representation that were first made public in the 1987 reports.

One further caveat should be kept in mind while reading the following summary evaluations: the availability estimates that have been used as benchmarks for the last five years reflect 1986 Census data on the composition of the Canadian labour force. Although relevant figures from the 1991 Census will not be made public until sometime in 1993, there is a well-founded expectation that the corresponding availability estimates for some target groups (aboriginal peoples, people with disabilities and visible minorities) will be higher. In other words, even where organizations have come close to the present standard, which is not that often, there will still be room for improvement.

Women

Employers under the Employment Equity Act reported an overall increase in their representation of women, from 41.1 percent in 1987 to 44.1 percent in 1991, a level consistent with the labour force availability of women in the 1986 Census. There were increases in all four industrial sectors except banking, but in transportation and the miscellaneous "other" sector, representation in 1991 was no better than 19.5 percent and 26.4 percent respectively. One can also detect a slow change in the division of labour between the sexes: in 1987, seventy percent of all female employees were working in clerical jobs; five years later, that proportion had dropped to sixty-six percent: not exactly a revolution, but a step in the right direction.

Women also recorded gains in the middle management category, increasing their showing from 33.2 percent to 40.8 percent. The proportion of women in senior management almost doubled over the five years from 4.8 percent to 8.4 percent. Despite this increase, women were still represented at only half the availability rate for women senior managers reported in the 1986 Census, which was 17.4 percent. Unless employers speed up their hiring and promotion of women into senior management, it will be several decades at least before women are well represented at the top of the ladder. In the

professional ranks there were also some modest improvements, and a marginal decrease among the semi-professionals. Virtually no gains were recorded for women in blue collar jobs, where female representation is stagnant around the four percent mark.

These limited gains in many occupations are also reflected in small general improvements in relative incomes. In 1991, in the full-time workforce covered by the Act, women were receiving 73.8 percent of the estimated salary of men, which is somewhat higher than for the overall Canadian workforce. The ratio varied substantially, however, from one sector to another; from a high of 80.9 percent in the communications sector, to a low of 58.6 percent in banking. Since more than half of all the women covered by the Act were working in banking, where the wage gap is the largest and their average salary the lowest, such gains as there have been in relative income provide even less to write home about.

Within federal departments and agencies, women's overall representation also increased, from 42.4 percent in 1987 to 45.3 percent in 1991. It has now exceeded the forty-four percent availability rate for women for the past two years. While gains were made in all occupations, the most significant increases were in the Management group, where women's representation rose to 16.1 percent in 1991 from 10.6 percent in 1987, and in the Administrative and Foreign Service category, where women increased their representation from 37.3 percent in 1987 to 45.7 percent in 1991. Little has changed, however, for women in the Operational, and Scientific and Professional categories, where their representation has increased only slightly.

Aboriginal Peoples

The total number of aboriginal peoples employed in the workforce under the Employment Equity Act rose by 51.7 percent over five years, but this still only translated into a tiny increase in actual representation, from 0.7 percent in 1987 to 1.0 percent in 1991. This compared with a national labour force in which 2.1 percent of all workers in the 1986 Census were aboriginal people.

Although aboriginal employees remain under-represented in the four industrial sectors, all four reflected some improvement. Aboriginal people's share of new hires increased from a paltry 0.5 percent in 1987 to 1.5 percent in 1991, but they were still being hired below their estimated availability in the labour force. Some gains were made in the middle management, professional and technical categories, but they were more likely than their non-aboriginal counterparts to be found in lower-skilled jobs. Aboriginal men received eighty-six percent of the estimated average salary for all men, and aboriginal women were considerably worse off. While aboriginal women had similar

occupations to those of all women in the workforce under the Act, they received only sixty-five percent of the average salary for men, compared with seventy-four percent for women as a whole.

Aboriginal representation in federal departments and agencies improved little in 1991, increasing to only 2.0 percent from 1990's figure of 1.9 percent. Over the last five years, the overall representation level has remained essentially stagnant, and the levels in specific occupations either increased only slightly between 1987 and 1991 or, in the case of the Scientific and Professional category, actually decreased. It must also be reiterated that the high rate at which aboriginal peoples were represented in the Department of Indian Affairs and Northern Development (19.4 percent in 1991, compared to 4.8 percent for the second ranked department) has consistently tended to inflate the overall figure for their representation in the Federal Government.

Visible Minorities

Members of visible minorities in the Employment Equity Act workforce saw their representation grow from 5.0 percent in 1987 to 7.6 percent in 1991, compared with their 6.3 percent labour force availability according to the 1986 Census. The global percentage conceals the fact that only in banking was their representation higher than availability; in the communications, transportation and "other" sectors, it was 6.1 percent, 4.2 percent and 4.3 percent respectively. That said, there is no doubt that the general representation of visible minorities improved substantially in all four sectors over the five-year period. High representation in the banking sector (13.3 percent) also helps explain why members of visible minorities were over-concentrated in clerical positions but under-represented in blue collar jobs. The representation of this group in senior management grew in five years from 2.1 percent to 2.9 percent, a slower rate than for the group as a whole, suggesting that there are still unexplained impediments to their rise to positions of power.

From 1987 to 1991, as a result of hirings and terminations, the workforce covered by the Employment Equity Act was reduced by some 5,900 jobs. Notwithstanding these losses, the number of visible minorities increased by roughly 10,000, which may be the largest single achievement attributable, at least in part, to the Act. In 1991, visible minority men received about ninety-five percent of the average salary of all male employees. This compared with just over seventy-one percent for visible minority women, a rate marginally lower than for women as a whole.

Visible minorities exceeded their rate of availability in only four federal departments or agencies. Their overall representation level in 1991 was a mere 3.6 percent, a record that compares very poorly indeed with

that of private sector employees under the Employment Equity Act (7.6 percent) and is inexplicable given the Government's presumed commitment to its own policy and legislative regime. In occupational terms, the greatest growth for visible minorities over five years has been in the Scientific and Professional category, where their representation progressed from a 1987 level of 6.7 percent to 7.9 percent in 1991. In Management, their representation increased from 1.6 percent to 2.0 percent, but they remained significantly under-represented in that category.

Persons with Disabilities

On the face of it, the number of persons with disabilities in the workforce covered by the Act increased by well over 60 percent between 1987 and 1991. But far from being a sign of strong progress, most of this increase seems to have been due to the use of definitions of disability broader than those prescribed under the Act. A number of major banks changed the way they reported employees with disabilities, and two of them have undertaken court challenges of the definition under which they are required to report. This process of arguing with the umpire is expensive and time-consuming. The Commission strongly supports the Parliamentary Committee's recommendations to legislate such definitions clearly in the Act.

In any event, notwithstanding any statistical sleight of hand, the 1991 representation of persons with disabilities remained well below the present labour force availability figure of 5.4 percent in all sectors and stood at only 2.5 percent overall. In terms of salary, the pay of men with a disability was virtually the same as for all male workers, and women with disabilities received seventy-one percent of the male average compared with about seventy-four percent for women as a whole.

The overall representation of persons with disabilities in the Public Service again fell well short of their availability rate, and only five departments and agencies employed them at a rate exceeding availability. All in all, little has changed for persons with disabilities over the five years. Their global representation in the Public Service increased somewhat from 2.6 percent to 3.1 percent between 1987 and 1990 but then went back down to 3.0 percent in 1991. Indeed, between 1990 and 1991, their representation dropped in all occupations except the Management category, where it rose from 1.9 percent in 1990 to 2.0 percent in 1991.

* * *

A summary of the effectiveness of the Employment Equity Act between 1986 and 1991 must conclude that the results were very mixed. It is also clear that in those five years more was accomplished for

women and visible minorities than for aboriginal peoples or persons with disabilities. Moreover, even this partial success was tempered by the fact that, whereas women and visible minorities were adequately represented in the workforce as a whole, they remained seriously under-represented in several sectors and occupational groups. Visible minority representation was also below the availability rate in several provinces and large urban areas. All that can be said for the employment equity program for visible minorities in the Public Service is that it has been under way longer than private sector efforts — and has achieved less.

THE COMMISSION'S PROGRAM

Since the first employment equity reports began to arrive, to be followed soon after by similar reports on federal departments and agencies, the Commission has made a point of encouraging all the organizations involved to take stock of their situation and to work systematically to rid their employment systems of discriminatory barriers of all sorts. Working within the current legislative framework, the Commission follows a three-part employment equity strategy.

- It invites a number of employers to participate in joint reviews of their employment equity situation.
- It investigates complaints from third parties and, if necessary, initiates its own complaints.
- In the case of organizations not involved in reviews or complaints, it analyses their representation data for the four designated groups and either asks them to provide a written assessment of their progress or reviews these matters as part of periodic meetings with Chief Executive Officers and Deputy Heads.

THE JOINT REVIEW APPROACH

For the Commission, the instrument of choice is what we have come to call the joint review. When the Commission believes an employer's statistical report offers reasonable grounds to believe there may be weaknesses affecting one or more of the designated groups in that organization, it will begin by suggesting to the employer that it go over the data with Commission experts to pinpoint problems and work out a suitable plan of action. This collaborative process is the essence of a joint review.

There are several ways in which a review may be done. In some earlier cases, the Commission reviewed and evaluated the work the employer was required to carry out under the Employment Equity Act, which included a thorough data and systems analysis and an appropriate

plan of action. If the employer had not completed this work, the Commission monitored the situation until it was done. More recently, under simplified procedures that have been developed over time, the employer and the Commission may agree on the areas where there are significant gaps in representation and pass directly to an examination of any existing action plans. Under this approach, the Commission does not get involved in reviewing the employer's job systems to determine why there is under-representation, but confines itself on the whole to recommendations for further action. Once the organization has established suitable hiring and promotion goals, progress is monitored over the following three years.

THE COMPLAINT ROUTE

As things now stand, employers whose annual reports show that target groups are significantly under-represented may find themselves faced with a complaint from an individual or group of individuals. Such a complaint will typically claim that, given the extent of the under-representation that is demonstrated by the employer's own data, it is reasonable to believe that this results from patterns of recruitment, retention and promotion that have tended to exclude the group concerned. If, after an investigation of the facts by a human rights officer, there appears to be some basis for the complaint, the Commission will usually try to help the employer to come up with an effective plan to correct the situation. A resolution that is acceptable to both parties and approved by the Commission then becomes an enforceable settlement under the Canadian Human Rights Act. If, however, the complaint cannot be resolved in a cooperative way, the Commission may have no alternative but to refer it to a tribunal which, if it finds for the complainant, can issue a legally binding order compelling that employer to meet specific standards of compliance.

The complaint route has a way of bringing out the worst in all parties and is, for that reason, not the Commission's preferred method of bringing about useful changes to employers' job practices. We must, of course, accept and act upon a plausible third party complaint, but we still believe it preferable to work with the employer to achieve a comprehensive employment equity plan. Should an employer decline to take part in a joint review, the Commission also retains the option of initiating its own complaint.

WORK ACHIEVEMENTS

Since 1988 the Commission has undertaken a total of twenty-seven reviews with federal employers and companies under the Employment Equity Act. Of these, five were initiated in 1991 and five in 1992. The latter include most of the main federal employers making up our justice system: the RCMP, the Correctional Service, the Solicitor General's

Office and the Department of Justice. Most of the complaints accepted by the Commission have been filed by two parties: the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group against the five major banks, Bell Canada, Canada Post and Canadian National; and the Assembly of Manitoba Chiefs against eighteen employers covered by the Act and twenty-nine federal departments and agencies. Fourteen other complaints have been filed against a particular employer either by individuals or groups.

By December, 1992, the Commission had concluded seven reviews, including three that were wrapped up during 1992. The latter group included the Solicitor General's Office, the Bank of Nova Scotia and the National Bank. Seven complaints have been resolved to the satisfaction of both parties and two complaints lodged by the Commission were withdrawn when the employers agreed to undertake joint reviews. Three additional investigation reports were considered by the Commission and referred to conciliation, while several additional investigation reports were nearing completion by year end.

Most of the employers that became the target of complaints or that agreed to joint reviews have cooperated with the Commission. Companies such as the Royal Bank, Saskatchewan Wheat Pool, the Bank of Montreal, the National Bank, Marine Atlantic, Manitoba Pool Elevators and Canadian Imperial Bank of Commerce have demonstrated both a genuine commitment to employment equity and a readiness to work with the Commission. Progress on some other investigations has, however, been neither rapid nor cooperative. In certain cases, employers or their lawyers have challenged investigators every step of the way, not only causing unnecessary delays but also consuming the limited resources of all concerned to no real purpose. Air Canada, Canadian Airlines, CP Rail, CP Express and Transport, and Greyhound, for example, still have challenges in the courts. These actions challenge the right of the Commission to carry out investigations where the complaint is based on employment equity reports, and the quality and accuracy of the data contained in those reports.

Hardly less disappointing was the fact that Treasury Board, the official employer for the Government of Canada, spent much of the year questioning the Commission's role in concluding review agreements and complaint settlements with departments. As a result, resolutions with several major departments, notably National Defence, External Affairs, Revenue Canada and Fisheries and Oceans, were delayed. It is a matter of regret that agents of a government that created the employment equity program, and asserted in ministerial statements that it would be the Commission's responsibility to monitor it, have spent more time blocking than facilitating progress. We can only hope that these issues will be resolved in the new year and that the

Commission will be able to make quick progress on wrapping up both reviews and complaints with federal departments.

FUTURE DIRECTIONS

It would be heartening to be able to say that the present employment equity legislation is truly effective in making the federal workplace a fairer reflection of Canada's working population. Unfortunately, that is not the case. Some progress has been made, and recognition is due to those organizations that have taken action to meet the objectives of the law. But employment equity legislation at the federal level contains serious weaknesses that are clearly signalled by the limited results that have been forthcoming after five years of effort.

As of this writing, for instance, the Commission still does not have the power under the Canadian Human Rights Act to require the production of information about an employer's hiring and employment practices when investigating a complaint. Furthermore, limitations on the Commission's ability to operate constructively under its own legislation are only compounded by weaknesses in the Employment Equity Act. Most important, the Act is largely silent on the issue of enforcement. Without an agency that is specifically designated to audit whether or not employers are in compliance with the law, the Act has an air of exhortation rather than purposeful regulation. The Commission possesses a valid tool in the shape of its own complaint investigation machinery, but how much better it would be if employers and public alike knew that there was a well-articulated authority to undertake compliance reviews directly related to the obligations established under the Act. Whether it should be the Commission or another agency is open to debate; that there should be a clearly defined, independent authority is not.

Employment equity could be a vital tool for ensuring that all Canadians have an equal opportunity to share in the rewards of employment. But if federal legislation is to play its part, it must be strengthened. Otherwise, the pattern of limited gains will be repeated. With the 1991 Census data on the designated groups due to be released in the spring of 1993, gaps which appear to have been closing — however slowly — may well widen again. Other jurisdictions are also moving to ensure effective programs are in place. It is essential that the Federal Government act to strengthen and broaden its own legislation.

PAY EQUITY

The economic disparities between women and men in Canada are strikingly at odds with our international and national commitments. This is more than a mere residue of former life-styles. Even where the tradition of the male bread-winner is completely a thing of the past and women are working shoulder to shoulder with men on a full-time basis, differential treatment is changing very slowly.

There has been only a small rise in the relative wage of full-time working women in the federal sector over the last five or six years. Whereas they were earning sixty-six cents for every dollar earned by men in 1986, they now earn an average of seventy cents. What is curious about this limited reduction in the wage gap is that it has coincided with a substantial movement of women workers into the labour force. Overall female participation in the workforce covered by the Employment Equity Act for instance, is now about forty-four percent compared with forty-one percent five years ago. There is simply no correlation between a growing female workforce and the narrowing of the gap. Women continue to be primarily employed at lower occupational levels and in traditionally "female jobs." The fact that their relative wage has hardly changed tends, if anything, to give the lie to those who argue that a special effort to ensure "equal pay for work of equal value" is unnecessary because employment equity measures will in time increase female participation and remove any sex-related economic discrepancies. There was certainly little evidence of such a trend in 1992.

WHAT'S THE PROBLEM?

For the best part of sixteen years now, the Canadian Human Rights Act has required employers to pay men and women equally for work of equal value. In the circumstances, it only makes sense to ask why the results are so slender. Unfortunately, the only plausible explanation is also an unpalatable one: hundreds of employers covered by the Act have been under no great pressure to comply. The federal equal pay initiative relies almost completely on the impetus provided by individual and group complaints. The Commission has been saying for years that the Canadian Human Rights Act needs to be amended to bring into play a more active concept of pay equity planning. This would place the onus on employers to review their compensation systems, to make sure they are consistent with the principle of equal pay for work of equal value, and then to make any necessary adjustments. There is nothing mysterious about this approach, which is already used in various Canadian jurisdictions and which is similar to what is required of organizations under employment equity programs. Nevertheless, the Government omitted to introduce an amendment of this kind among the proposed revisions to the Human Rights Act in December. As a result, we must ask whether the Government of Canada is serious about pay equity. Is it content to view it as a laudable social value or is it prepared to put the strength of the law behind achieving it?

In the absence of any serious top-down approach to pay equity, the victims of unequal pay have had little choice but to squeeze what satisfaction they can out of the complaint process. The total number of complaints to date is 133, and roughly two-thirds have been resolved in

one way or another. So far the process has resulted in some thirty-five wage adjustments, totalling over fifty-six million dollars and a further eighty million annually in ongoing wage adjustments and interim equalization payments within the Federal Public Service. Meanwhile, the number of complaints open and unresolved in 1992 reached a new high of forty-eight, the vast majority of them from members of Public Service unions, and the Commission was able to resolve eleven cases in the course of the year. Useful as this may be for these particular complainants, we suspect that we are still only scratching the surface of wage inequities in the federal domain.

The Commission believes that the Canadian Human Rights Act should be amended to embody a positive obligation on all federal and federally regulated organizations to review their pay systems for patterns of sex-based discrimination and to develop corrective plans. Such amendments should be accompanied by regulations that would detail the stages to be followed in developing, establishing and monitoring pay equity programs, require the involvement of employee representatives, and give the Commission the powers necessary to respond adequately to complaints.

A MAJOR TRIBUNAL

By far the greatest part of the Commission's time and energy has been devoted to several major complaints that are before a Human Rights Tribunal set up in 1991 to deal with a longstanding dispute about wage inequalities in the Public Service. It is the main contention of some 68,000 employees and their unions that the adjustments made by the Treasury Board early in 1991 did not entirely remove wage discrimination that had been brought to light by a five-year union-management study. In the course of the year, the Tribunal held seventy-six days of hearings, listened to expert witnesses, accumulated four hundred and eleven exhibits and examined a small mountain of documents bearing on the validity of the joint study and the divergent conclusions that had been drawn from it. The dispute now centres less on whether the Federal Government should reform the way it pays predominantly female groups of employees and more on whether the joint review was fairly and objectively conducted.

Once again, we must make the point that if the ground rules for carrying out a comprehensive equal pay review were set out by the legislation, the chances of becoming side-tracked into methodological disputations could be considerably diminished. As it is, the public is entitled to ask whether such a costly proceeding serves the requirements of financial and administrative prudence, let alone the cause of equal pay. Ideally, a human rights tribunal should be a solution of last resort and not a mechanism for arbitrating major pay claims. We note that the present Tribunal has been encouraging the

parties to find areas of agreement, and the Commission continues to believe it would be to everyone's advantage even now if the parties could reach an understanding that would enable the Tribunal to issue a consent order settling the complaint. The plain truth of the matter is that, if there is no better prospect for equal pay complaints than to wind their way through a labyrinth of litigation that could in this case extend for a further two years, then the efficacy and credibility of the Human Rights Act on this issue must be seriously in doubt. The more so in that tribunals of this kind seem destined to multiply.

One case that seemed to be headed in that direction at the end of the year involves a dispute between Canada Post Corporation and one of its smaller clerical unions. This has now been going on for nearly ten years, during which time the two parties have not even been able to agree on a procedure to examine how the work of letter carriers, inside workers and clerks is actually evaluated, let alone whether there are indications that "men's work" and "women's work" are treated differently. A thorough investigation by the Commission indicates nevertheless that the work of twenty-five hundred women is consistently valued at less than the work of forty thousand men, where both sexes are doing work that is comparable in terms of skills, responsibilities and working conditions. We are of the view that more active legislative directives would have provided the incentives necessary to resolve this complaint years ago, without the present waste of public time and money.

* * *

What can one say about the current state of pay equity at the federal level? To be sure, there is somewhat more interest among employers and unions than there used to be. About four hundred employer and employee representatives took part during the year in Commission-sponsored workshops in Ottawa, Montreal, Toronto, Winnipeg, Vancouver, Calgary and Halifax. The papers we have produced on significant cases and how to implement pay equity programs have virtually sold out. Labour Canada reports that more employers than ever have expressed the intention of proceeding with their own pay equity programs. In short, there have been a few advances.

But the going is unnecessarily slow and tough. There are evident problems with the pay models currently used by many federally regulated organizations, and the purely voluntary approach to resolving them is in serious trouble. The spectre of increased costs is putting a chill on even those studies that are management-driven. Where unions and management cooperate, as the Commission encourages them to do, there is no guarantee that they will come to an understanding. A good part of the problem is attitudinal. We are dealing with a hangover from the past that simply does not view the rights of women workers as

an urgent social issue. Given another five years of the legislation as it now stands, and continuing signs that the legal and tribunal processes may be bogging down, the entire push toward wage equality for women at the federal level could be seriously compromised. Changing family patterns and the number of children who are dependent on working women, can only mean that the longer term social implications of this indifference may be serious indeed.

CASE WORK

NOTIONS OF EQUALITY

Each year the Supreme Court of Canada deals with equality questions that do not come under federal jurisdiction but nonetheless have an important bearing on our work. One such case was *Central Okanagan School District No. 23 v. Renaud*, released in September. It concerned definitions of 'reasonable accommodation' and 'undue hardship', concepts that were touched on in the *Central Alberta Dairy Pool* decision in 1990 but are still being defined.

Mr. Renaud was an employee of the School Board and a Seventh-Day Adventist. His work schedule, which included a Friday evening shift, was part of the collective agreement but his observance of the Sabbath did not allow him to work from sundown Friday to sundown Saturday. The only practical accommodation in his case would have been to create a Sunday-to-Thursday shift, but the union refused to change the collective agreement. Other attempts to accommodate Mr. Renaud were unsuccessful and he was let go when he continued to refuse to work on Friday evenings.

The Court discussed the duty of the employer and the union to accommodate an employee whose religious beliefs are in conflict with the collective agreement. It found that both of them must accommodate the employee, although how they do so may be different. The employer is better placed to propose solutions, but the union has a duty to put forward alternatives if the employer's proposals would have a negative impact on the rights of other employees. In short, the union shares the employer's obligation to stop the discrimination.

The Court also ruled that the U.S. *de minimis* test for undue hardship does not apply in Canada. In Canadian law "the use of the term 'undue' infers that some hardship is acceptable . . ." Other employees' rights must be protected, but an employer is obliged to accommodate a religious belief unless it can show that to do so would cause actual and substantial interference to other rights. In such cases, the undue hardship test also applies to the union, which is responsible to its members and may object to an accommodating measure if it would cause real prejudice to other employees. Although the *Renaud* case deals specifically with religion it gives all the parties involved in resolving accommodation issues a much clearer idea of what is expected of them.

Another Supreme Court case of interest was *Zurich Insurance Company v. Ontario (Human Rights Commission)*. It concerned a claim that young, single, male drivers were discriminated against because they had to pay car insurance rates higher than those paid by other drivers. The company agreed that its system of classifying drivers was contrary to the Ontario Human Rights Code but argued that

section 21 of the Code allowed for reasonable and bona fide distinctions. In a decision rendered in June, the Court agreed with the company that the rate-setting system was discriminatory but that the Code allowed it. Mr. Justice Sopinka, writing for the majority, said that the appropriate standard was that the action be based on sound and accepted insurance practice and that there be no practical alternative. If the practice was honestly adopted for the purpose of charging premiums that were commensurate with risk, and not in order to defeat rights protected by the Code, it was reasonable.

In Madame Justice L'Heureux-Dubé's opinion, however, no causal link had been established between age, sex, or marital status and the likelihood of a person's having a car accident. She also maintained that there was an alternative to discrimination: drivers over the age of twenty-five had their premiums set according to such factors as distances driven and accident records, and younger drivers' rates could be set in the same way. Madame Justice McLachlin also suggested that a lack of statistics neither prevented the insurer from looking for practical alternatives nor justified discrimination. She also signalled the possible danger of the majority's approach for other areas of human rights law: "Businesses of all types rely on experience and statistics to make their decisions. If one industry is to be exempted from statistics or experience supporting the viability of an alternative non-pejorative way of doing business, why not others?"

MOVING AHEAD

It has taken far too long, but homosexual people may finally have some reason to expect the same rights as others to live their lives free of discrimination. The application of the Canadian Human Rights Act was effectively changed as a result of an Ontario Court of Appeal decision in August in *Haig and Birch v. The Queen*. The case first went to the Ontario Court of Justice in 1991, where Messrs. Haig and Birch argued that the Act was unconstitutional because it did not protect people on the basis of their sexual orientation. The Court agreed with the plaintiffs but stayed the effect of its decision. The Federal Government appealed and the case went to the Ontario Court of Appeal in 1992. The Commission and the two applicants argued that the judge should have read sexual orientation explicitly into the Act.

Writing on behalf of a unanimous Court, Mr. Justice Krever said that homosexual persons were exactly the kinds of people the Act was designed to protect. He pointed out that human rights codes in six (now seven) Canadian jurisdictions already prohibited discrimination based on sexual orientation, and that successive Ministers of Justice had promised to amend the federal law. He further observed that the Federal Government had conceded in this and other cases that sexual orientation was protected by section 15 of the Charter.

Establishing a link between the Charter and the Act, he went on: "all those who have complaints about discrimination on the grounds listed in s. 15(1) of the Charter have the benefit of access to the ameliorating procedures of the Canadian Human Rights Act." By not being included under the Act, homosexual persons were denied "benefits or advantages available to other persons . . ." The Government's failure to protect such people "and the possible inference from the omission that such treatment is acceptable," resulted in discrimination forbidden by the Charter. Mr. Justice Krever based himself on the Supreme Court's reasons in *Schachter v. Canada* (see below) to conclude that the appropriate remedy was to read the words "sexual orientation" into section 3 of the Canadian Human Rights Act. The Federal Government declined to appeal, with the result that the Act now protects all people regardless of their sexual orientation.

Further change came in October. Just before the Federal Court was to hear the case, the Government agreed to settle with a complainant who had been forced out of the Canadian Armed Forces because she is a lesbian. Lacking protection under the Human Rights Act, Michelle Douglas challenged the Forces' policy against hiring or promoting homosexual people in court, arguing that it was contrary to the Charter. The Government admitted that the policy was unconstitutional and agreed to drop the policy and to pay Ms. Douglas \$100,000 in compensation. Henceforth, there will be no restrictions on homosexual people in the Canadian Forces.

In another case, *Leshner v. The Queen*, Michael Leshner filed a complaint against the Ontario Government because his male partner was not eligible for survivor benefits that heterosexual spouses could claim under the Public Service Pension Plan. Mr. Leshner argued that the plan should not discriminate against him because of his sexual orientation, but the Provincial Government took the line that, in order to be registered under the federal Income Tax Act, and therefore be eligible for deductions, the Pension Plan had to define 'spouse' as a person of the opposite sex. The majority of the Board of Inquiry agreed that the Ontario Code's definitions of 'spouse' and 'marital status' were discriminatory in that they were limited to people of the opposite sex, even though section 5 of the Code prohibits discrimination based on sexual orientation. Since the Charter clearly prohibits discrimination on the basis of sexual orientation, the Board decided that the proper course was to read down the definition of 'marital status' by deleting the words "of the opposite sex." It further decided that the Provincial Government must find a way to give homosexual couples the same employment benefits it gives to heterosexual couples, for example by setting up a parallel plan for same-sex couples and accepting the higher costs involved as "part of the social cost" of ending an unfair situation. The Province was also urged to continue to lobby for changes to the Income Tax Act.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

While the Commission continues to have reasonable success in resolving complaints, there is no denying that a discouragingly large number of complaints, particularly race and age complaints, have had to be dismissed for want of sufficient evidence. It therefore bears repeating that allegations alone are rarely enough to make a case. People who believe themselves to be the victims of discrimination need to be aware that complaint investigations will normally require evidentiary proofs such as the testimony of witnesses or supporting documentation. Much discriminatory activity is relatively subtle, and almost never admitted. The Commission must rely as far as possible on neutral and objective data — the more the better.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

Cases of discrimination based on race or origin have traditionally formed a substantial portion of the Commission's caseload and of the more difficult issues before Tribunals. Nineteen ninety-two was no exception.

In *Menghani v. Canada Employment and Immigration Commission and External Affairs*, released in May, a Tribunal agreed with Jawahar Menghani that CEIC and the Department of External Affairs had discriminated against him when they refused to let him sponsor his brother, Nandal Menghani, as a landed immigrant. The complainant accused the Government of discriminating against people of Indian or Pakistani origin by requiring them to provide birth certificates to prove their identity. When the Menghanis were born, people in their area were not obliged to register births. Consequently, the brothers did not have birth certificates and could not prove their relationship to the satisfaction of the immigration service.

Citing a 1989 decision of the Federal Court of Appeal in the case of *Singh*, the Tribunal gave a broad definition to the term 'victim' under the Act. A victim of discrimination could be any person in Canada who experiences direct and immediate consequences of a discriminatory act against another person outside Canada. In deciding whether a person was a victim in this sense, a Tribunal might consider such things as the closeness of the relationship, mutual financial dependence, and whether the Canadian in question might lose a business or other opportunity because of a discriminatory immigration decision. In this case the Tribunal decided that both brothers were victims of the Government's insistence on their producing particular documents.

The remaining question was the extent of any remedy that might be necessary. The Tribunal concluded that, had it been a case of direct discrimination, the policy would have had to be changed. However, because this was a case of indirect or 'adverse effect' discrimination, the policy could stand, but the Government must accommodate anyone

who was negatively affected. Since it had not done so, the Tribunal ordered a three-part remedy: Nandlal Menghani should be granted permanent resident status; Jawahar Menghani should receive \$2,500 as compensation for the impact on his health, his family and his business; and the Minister of External Affairs should apologize to both men. The Government appealed this decision in June and the appeal will be heard in 1993.

In August, a Tribunal decided in *Grover v. National Research Council* that the Council had discriminated against one of its scientists, Dr. Chander Grover, because of his race, colour and national or ethnic origin. It agreed that the NRC had tried to diminish Dr. Grover's professional status, reduce his research activities and impede his chances for promotion. It also questioned the NRC's approach to the investigation. "From the commencement of Dr. Grover's complaints down to the last date of this hearing," it said, the "N.R.C. endeavoured to apply pressure on witnesses as well as control and prevent the introduction of some of the evidence to this Tribunal."

The Tribunal also found that the employer had contravened section 59 of the Act, which, along with section 60, makes it an offence to threaten or intimidate any person who has made a complaint or given evidence or helped in any way with the investigation of a complaint. The Tribunal therefore recommended that the Commission ask the Attorney General of Canada to investigate and prosecute the NRC. This matter has been drawn to the Minister's attention.

Other significant aspects of this decision were an order that the NRC review its human rights program and policy with the Commission; a requirement that the parties appoint an arbitrator to calculate the lost wages owed to Dr. Grover; and an order that the NRC pay his legal costs, in addition to \$5,000 for damages.

In *Dwyer v. Canada Post Corporation*, a Tribunal found in July that the evidence did not support Mr. Dwyer's allegations of discrimination because he was black. It supported an inference that management intended to hold Mr. Dwyer to the requirements of his position as an employee and a union steward but not that this was motivated by racism. It found the complainant to be "difficult, unco-operative, abusive, and manipulative," which explained why management was "vigilant to ensure that he complied with his obligations." It nevertheless criticized Canada Post for tolerating a workplace where racist graffiti, jokes and comments were seen as "part of life." Furthermore, where Mr. Dwyer worked there was no process for making employees aware of human rights policies or ensuring that they were enforced by supervisors. The Tribunal called for a "strong human rights policy clearly communicated and vigorously enforced at all levels

of Canada Post Corporation,” and for “a working environment in which members of all racial groups are treated, by management and by co-workers, with equal respect for their human dignity.”

A Tribunal decision in *Pitawanakwat v. Department of Secretary of State* was released in December. Ms. Pitawanakwat, a woman of Ojibway ancestry, was employed as a Social Development Officer by the Department of the Secretary of State. She said she was treated differently, harassed and eventually let go because of her race. Ms. Pitawanakwat’s case was delayed on several occasions before it went to Tribunal in 1990. It was then further postponed while the Federal Court decided questions of procedure. The Tribunal reconvened and hearings continued throughout 1992. In its decision the Tribunal said racial discrimination was one reason Ms. Pitawanakwat was treated badly and then dismissed by the Department. Its main concern was the Department’s lack of interest in, understanding of, or inclination to act on, repeated indications that there was discrimination in one of its offices. However, it also found that Ms. Pitawanakwat had contributed to the situation and therefore made no award for hurt feelings.

The Tribunal ordered the Department to offer Ms. Pitawanakwat the next available Social Development Officer position at her level in any region other than the one where she had been working and to allow her to participate in whatever re-training programs she might need. She was also to receive lost wages and benefits, with interest, for twenty-four months from the time she lost her job. The Department was further required to apologize in writing and criticized for its treatment of two employees who had supported the complainant. Finally, it was ordered to undertake a special program to hire more aboriginal employees; to take more care to assign aboriginal clients to social development officers of aboriginal origin; to ensure that all employees in the region received cross-cultural training on aboriginal culture; and to provide clear guidelines to all employees about what to do about harassment. At the end of the year the Commission decided to appeal.

RELIGION

Cases involving religious discrimination are increasingly rare, but each year nevertheless brings a certain number to the Commission or a Tribunal.

In 1991 we reported on *Kurvits v. Public Service Alliance of Canada and Treasury Board*, where a Tribunal ruled in Benno Kurvits’ favour in his complaint against the union and the Government. Mr. Kurvits said that he was refused permission to give an amount equivalent to his union dues to charity because his church, the Marathon Baptist Church, was not registered as a charitable organization under the Income Tax

Act. The Government appealed the decision but withdrew the appeal in February and complied with the original Tribunal order. Mr. Kurvits received compensation for legal fees and damage to his self-respect, and the right to give his union dues to the charity of his choice.

Violet Prince's complaint against the Department of Indian and Northern Affairs was heard by a Tribunal in July. Ms. Prince said that the Department discriminated against her by refusing to provide room and board for her daughter while she attended a Catholic school off the reserve, although it paid for other native children to go to public schools if there was no suitable school on the reserve. A Tribunal has since ruled that the complaint is beyond its jurisdiction as section 67 of the Human Rights Act exempts from review actions taken under the Indian Act. As we go to press, the Commission has decided to appeal.

AGE

Canadian society is still shifting and settling around the question of mandatory retirement. As the proportion of older Canadians continues to grow, age discrimination cases may be expected to form an ever more significant portion of human rights activities in Canada.

Bell and Cooper v. Canadian Human Rights Commission dealt with mandatory retirement ages for pilots and with the Commission's decision not to ask for a Tribunal to be appointed to hear the case. An internal airline policy had forced Mr. Bell and Mr. Cooper to retire from their pilot's jobs when they reached sixty years of age. When they complained to the Commission, their complaint was rejected, primarily in light of an earlier Supreme Court decision. The complainants asked the Federal Court to force the Commission to request a Tribunal, but the Court said it could not do so because of the Supreme Court's 1990 decision in *McKinney v. University of Guelph*, where it was found that a mandatory retirement program that was well-founded and reasonably justified could not be invalidated by the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the Canadian Human Rights Act.

Section 15(c) of the Human Rights Act permitted mandatory retirement when employees reached the "normal age of retirement" for people in their field, and therefore allowed the airline policy that Mr. Bell and Mr. Cooper complained of. Despite its position in this case, the Commission has frequently argued that mandatory retirement should no longer be part of our social structure and that any such provisions should be removed from the Act. In December the Federal Government introduced amendments to the Act that would, among other changes, delete the relevant section. If passed, this change will have a significant impact on retirement policies in Canada.

Another mandatory retirement case, *Martin et al. v. Department of National Defence and Canadian Armed Forces*, involved ten complaints by members of the CAF claiming that the Forces' policy discriminated against them because of their age. Since the retirement ages for CAF personnel were set out in the Queen's Regulations and Orders, the Forces claimed that they were protected by section 15(b) of the Act, according to which mandatory retirement is allowable where it is established "by law or under regulations . . . made by the Governor in Council for the purposes of this paragraph." The Tribunal rejected the Armed Forces' position and agreed with the Commission that regulations must clearly be made for the purposes of section 15(b) in order to be considered an exception to the Act. The Queen's Regulations and Orders were created before the Canadian Human Rights Act, and the Act overrode them. Furthermore, because the Canadian Human Rights Act is special legislation, similar to the Charter, any exception must in any case be explicit, which in this instance it was not.

The Forces also claimed that the retirement ages were a bona fide occupational requirement under section 15(a) of the Act. The Tribunal rejected the claim that compulsory retirement ages were necessary to guarantee a proper level of fitness and health. It found the insistence on theoretical war readiness for all serving members inconsistent with the Forces' acceptance that their members' level of fitness was only slightly above that of the general population. It also ruled that, since regular physical fitness and endurance tests could check individual levels of performance, mandatory retirement was not necessary for this purpose. Nor was the Tribunal persuaded by the Forces' claim that mandatory retirement at age fifty-five was necessary to ensure a steady flow of personnel from the lower to the higher ranks, to avoid rank stagnation, to provide areas for promotion and to increase morale. In fact, mandatory retirement contributed only marginally to the annual attrition rate of ten percent that the Forces said they needed to allow satisfactory career progression.

Between them, the ten complainants received \$579,934 for lost wages, including interest. The Tribunal also cited the *Morgan* decision, which established the principle of compensating for "economic losses that result directly from the discriminatory act," to set the cut-off date for compensation at two years from the date of retirement. It made no award for hurt feelings. The decision has been appealed by the Forces, which have also republished the Queen's Regulations and Orders so that the retirement age provisions now comply with section 15(b). Finally, the proposed amendments to the Canadian Human Rights Act include a new section 15(h) which would specifically allow mandatory retirement in the Canadian Armed Forces, thus protecting the Forces' policy from future challenges.

Minimum participation ages are another side of the question of age discrimination. Thera Breau was a member of the New Brunswick cross-country ski team and wanted to compete in the Canada Winter Games in February 1991. However, as a fourteen-year-old, she was told she did not meet the minimum age requirement of fifteen for participation. The Canada Games Council did not have concrete evidence to support the requirement and chose to settle Ms. Breau's age discrimination complaint during investigation. It has adopted a new policy that requires individual national sports organizations to justify a minimum age or to allow exceptional athletes to compete regardless of their age.

SEX

Complaints on the grounds of sex are as frequent as ever and those alleging sexual harassment have increased considerably.

In July a Tribunal found Métro Express had discriminated against one of its female employees who resigned after her supervisor harassed her and the company did nothing about it. In *Bouvier v. Métro Express and Lacroix*, the Tribunal listed three elements a complainant must show to prove that she (or he) was sexually harassed: the behaviour must be sexual in nature, unwanted, and humiliating. In its view, the amount of the award should be based on the nature of the harassment (verbal or physical), the degree of insistence or physical contact, the duration and frequency of the harassment, and the victim's age and vulnerability. The Tribunal also used a narrow interpretation of "economic losses that result directly from the discriminatory act" to award Ms. Bouvier only \$660 plus interest in lost wages, the equivalent of the employment income she would have received had she not had to wait a month and a half between leaving her job and receiving unemployment insurance benefits. Although the UI payments she received were slightly less than her earlier employment income, the Tribunal gave no reason for not awarding her the difference between the two amounts. It did, however, award her \$2,000 compensation, with interest, for general damages. The significance of this decision lies in the question whether the Tribunal's interpretation of an employee's right to lost wages was too restrictive. The Commission has appealed on this ground to the Federal Court.

Lesley Cluff alleged that she had been sexually harassed by a co-worker while attending a work-related conference in 1986 and that her employer, the Department of Agriculture, was responsible for the discrimination. The respondents argued that they would be deprived of Charter rights if the hearing proceeded after years of delay, but in June the Tribunal disagreed. In November it ruled that Ms. Cluff had not been discriminated against by her employer because the discrimination did not happen "in the course of employment" and as a result the

Department was not responsible. Although Ms. Cluff organized and chaired the 1986 Annual Conference of the Eastern Canada Farm Writers Association and attended it as a delegate for Agriculture Canada, the Tribunal ruled that the Department did not require her to belong to the Association or to organize the conference. Consequently, these activities were not related to her job and the Tribunal did not have jurisdiction to hear the case. In the Commission's view this ruling was too narrow with respect to work-related conduct, and it has therefore been appealed to the Federal Court.

In one of several sex discrimination cases that were settled, a Commission conciliator helped Deborah Grisewood and the Canada Employment and Immigration Commission to reach a settlement of her complaint. Ms. Grisewood was working as an immigration officer on rotating shifts at Vancouver International Airport when, for medical reasons related to her pregnancy, she asked her employer for part-time or straight day shifts. CEIC's refusal prompted Ms. Grisewood's complaint. In the settlement, CEIC undertook to accommodate pregnant employees in accordance with a Treasury Board policy that states that government departments must "make a reasonable effort to transfer or assign pregnant employees who are concerned about the performance of certain duties during their pregnancy." Ms. Grisewood will also receive \$5,000 in damages.

In a similar case, the Canadian Armed Forces amended their sick leave policy in settling a sex discrimination complaint by Lise Boulanger. The complainant said that she was denied sick leave for pregnancy-related illnesses before and after the birth of her child. The amended policy will henceforth allow for maternity-related illnesses, and Ms. Boulanger will receive a total of \$13,605.07 for lost wages and \$1,000 for damages.

MARITAL OR FAMILY STATUS

Professional and other restrictions that are primarily related to a person's marital or family status are no longer viewed as either normal or legitimate. Organizations must be particularly careful not to fall back on conventional assumptions when judging a person's fitness for employment.

In the case of *Chiang v. Natural Sciences and Engineering Research Council*, the Council's policy that a scientist's grant money could not be used to employ family members was challenged. Ms. Chiang's husband, a chemistry professor, had received a grant from the Council and she was hired to work as his research assistant. Part of her salary was to be paid by her husband through his grant, but from 1986 to 1989 Ms. Chiang was not paid because of the policy in question.

A Tribunal agreed with Ms. Chiang in March that the Council's anti-nepotism policy discriminated against her on the basis of her family and marital status. It ruled that in order to sustain a defence against a charge of discrimination in a case of this nature, the organization must show that the policy was objectively related to the situation. The important point was to make sure whether a candidate was competent to hold the position; a sweeping prohibition on employing relatives could not be justified, and in cases where a general rule of this kind applied, criteria for exceptions had to be set out. While the Council allowed exceptions in theory no criteria had been articulated; Ms. Chiang did not know that exceptions were permitted; and the Council had never actually allowed any departure from the policy. It was therefore ordered to abolish its policy and pay Ms. Chiang \$59,982.31 for her three years of unpaid work, \$1,000 for general damages, and interest on both amounts.

In *Le Blanc v. Canada Post*, Robert Le Blanc, a manager with the Corporation, alleged that he had been discriminated against because his wife, formerly a union employee in the same plant, filed complaints against their common employer alleging harassment by co-workers who disapproved of this relationship between a manager and a union member. After they were married and his wife left Canada Post, Mr. Le Blanc was promoted to a new position as a supervisor on an acting basis, but the Corporation later returned him to his former job and gave him a relatively poor rating on his annual performance appraisal, noting that if he had not been "indirectly involved" in his wife's complaints he might have got a higher rating.

Canada Post argued that 'marital status' as a prohibited ground does not include the activities of a person's spouse, and further that the real reason for Mr. Le Blanc's rating was his poor performance. The Tribunal rejected both arguments and concluded that his wife's activities had indeed been a significant factor in the way Canada Post had dealt with him. Mr. Le Blanc received the maximum award of \$5,000 for general damages, and \$409.60 for wages lost when he was removed from his acting position, together with interest on both amounts.

A Tribunal heard James Lambie's marital status complaint against the Canadian Armed Forces in September and October. Lieutenant-Colonel Lambie claimed he was told he was to be promoted to Colonel and made a Base Commander, but the promotion was withdrawn after a discussion with senior officers revealed that he was getting a divorce and would not be accompanied to his posting by his wife. This case is discussed in greater detail at p. 52 above.

DISABILITY

Allegations of discrimination based on disability are a staple of the Commission's work, and their resolution quite often affects not just the individual complainant but the whole environment for people with disabilities.

In February, a Tribunal ruled in *Gauvreau v. National Bank of Canada* that the Bank discriminated against Mr. Gauvreau by refusing to hire him as Director of Legal Services because he uses a wheelchair. Mr. Gauvreau had wide experience in banking and testimonials to his competence as a lawyer. He alleged that the Vice-President for Legal Affairs told him that he was her choice for the job, but that two of the Bank's top officers overturned the Vice-President's decision. By way of explanation, it was maintained that Mr. Gauvreau lacked some of the characteristics required for the job. The Tribunal considered this a pretext, because the characteristics in question (which included a "corporate profile," and interest in the Bank's international operations and eventual promotions) were not part of the job description, had no specific connection to the job, and had not been taken into consideration by any of the people involved in earlier stages of the selection process. It found further that different criteria were applied to the complainant and to the person who was eventually hired, and that a recommendation of this sort from the Vice-President for Legal Affairs had never before been rejected. It stressed that the ultimate authority in the hiring process could not be exercised arbitrarily and must respect human rights legislation. The Bank appealed to a review tribunal, but the case was later settled to the satisfaction of the parties.

The Constitutional Referendum in October became the first occasion on which people with limited mobility were able to exercise their legal right to have level access to polling stations. After the 1984 federal election, the Canadian Paraplegic Association and eight people who use wheelchairs filed complaints against Elections Canada because several polling stations were not accessible. The complainants were either unable to get inside a polling station to vote or had to be carried into it. The Tribunal decided in February in *Canadian Paraplegic Association v. Elections Canada* that the organization had discriminated against the complainants by treating them differently from able-bodied voters and that such differential treatment could only be justified if it was impossible to provide level access. It ruled that cost was not a determining factor, especially in view of the fact that the right to vote is fundamental.

The Tribunal therefore ordered that the right to equal treatment in federal elections include the right to level access to all Returning Officers' offices, to advance polls, and to all polling stations unless the requirement would make it impossible to set up a poll in a given area.

If an accessible polling station in their area was deemed impossible, people with disabilities had the right to adequate advance notice and to know why access was not possible. Equal treatment should also include the right to appropriate parking and to signs indicating the nearest accessible entrance.

In November Canada Post agreed to make postal outlets accessible to people in wheelchairs as a result of a complaint by Pat Danforth concerning Regina's Main Post Office. Ms. Danforth originally complained because the post office was not wheelchair-accessible and, when Canada Post installed a ramp, she said it was not safe or efficient. Canada Post modified the ramp to meet the barrier-free accessibility standards set out in the 1990 National Building Code. It also agreed to make suitable alternative arrangements when postal outlets cannot be made accessible. Ms. Danforth received \$500 for damages.

The Federal Court permitted the tribunal hearing in *Tymchyshyn v. Canadian Pacific Limited* to go ahead despite Canadian Pacific's application to prevent it. Gregory Tymchyshyn was a yard foreman with CP from 1979 to 1986. In 1986, CP discovered that he was a diabetic dependent on insulin. Because of the company's blanket policy prohibiting insulin-dependent diabetics from working with machinery, Mr. Tymchyshyn was moved to another job with the company. He filed two complaints claiming he was discriminated against because of his disability. The hearing of his case was set to proceed in October 1991 when CP made its application. It argued that the Federal Court of Appeal had already determined in *Mahon v. Canadian Pacific Limited* that an insulin-related policy could be a bona fide occupational requirement. Even though the circumstances in the two cases had elements in common, the Court said that, in order to get the hearing stopped, CP would have to prove that they were so similar that a tribunal could only come to the same conclusion, namely, that the policy was necessary to eliminate a genuine risk. However, since recent developments in controlling diabetes had made it impossible to predict the Tribunal's response, it was necessary for the hearing to proceed. Canadian Pacific has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

The Federal Court of Appeal referred the complaint in *Niles v. Canadian National Railway Company* to a new Tribunal after CN asked it to review a first Tribunal's finding that CN had discriminated against Mr. Niles when it fired him from his job as an Industrial Development Officer because he was an alcoholic. When Mr. Niles missed many days of work, his supervisors discussed the problem and treatment programs with him and encouraged him to get help. The company eventually suspended him until such time as he could return to his position; but when he tried to do so, it was not convinced by his assertions or by testimonials that he had his drinking and absenteeism

under control, and it therefore let him go. The first Tribunal ruled that CN had not shown that its policy on alcoholism was a bona fide occupational requirement and had not complied with its own policy by trying to accommodate Mr. Niles. It then ordered CN to give Mr. Niles back his job and pay him for lost wages and lost pension benefits.

The Federal Court of Appeal found that the Tribunal had made several errors that would justify the Court taking the rare step of overturning the decision. First, the Tribunal committed a fundamental error of fact by not taking account of expert testimony on the importance of some kind of program to assist recovering alcoholics. Mr. Niles was not consistently following such a program. The Tribunal's conclusion that CN did not follow its own policy was also an error: the Court found that the employer had in fact respected its own rules on alcoholism. Furthermore, the Tribunal had made an error of law in defining the discrimination in this case as direct rather than indirect and consequently in requiring CN to demonstrate a bona fide occupational requirement instead of asking for proof that it had tried to accommodate Mr. Niles. The Court was satisfied that CN had fulfilled its obligation to accommodate its employee, by putting up with absences and damage to a company car and by suspending him for a time rather than firing him. It therefore ordered that the case be heard again. In the event, however, the matter was settled before the second Tribunal began.

In 1992, visual acuity standards came under fire in *Cremona v. Wardair* when, supported by the Federal Court of Appeal, a Tribunal rejected the argument that flight attendants could not wear contact lenses because the lenses might be dislodged in an emergency, leaving the attendant unable to help passengers.

In November Daniel Preston received \$56,000 in settlement of his complaint against the Canadian Armed Forces. Mr. Preston was in basic training when a medical examination showed he had psoriasis. At the time, individuals with psoriasis were not eligible to serve in the Forces, and Mr. Preston was released. The Forces have since changed their policy and more than ninety percent of people with psoriasis are eligible for service. Mr. Preston's award included \$47,137 for lost wages, \$8,812 in interest and \$1,000 for damages.

A complaint filed by a man who has the human immunodeficiency virus was heard in 1992. Simon Thwaites alleged that he was released from the Canadian Armed Forces in 1989 after being denied promotions, career courses and active duty because he had tested positive for HIV. The hearing was concluded in November, and the decision is expected in the spring of 1993.

HATE MESSAGES

Spreading hate messages by telephone is an offence under section 13 of the Canadian Human Rights Act. This section was invoked more frequently than usual in 1992. Other cases are discussed in the "Jurisdictional and Procedural Questions" section of this chapter.

In December a Tribunal heard eight complaints in *League of Human Rights et al. v. Manitoba Knights of the Ku Klux Klan and William Marcus*. The complainants alleged that Mr. Marcus and the Manitoba Knights operated a telephone answering machine that communicated hate messages. Although the respondents did not appear at the hearing, the Tribunal judged that there was sufficient evidence to connect them to the telephone messages and that these messages were likely to expose people to hatred or contempt because of their race, national or ethnic origin, colour or sexual orientation. It ordered Mr. Marcus, the Manitoba Knights of the Ku Klux Klan and any other individuals to stop the hate messages and forbade them from making any similar communications in the future anywhere within Canada.

REMEDIES

In *Schachter v. Canada*, the Supreme Court of Canada laid down new guidelines for dealing with legislation that contravenes the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Shalom Schachter challenged the Unemployment Insurance Act in 1985 because it did not give natural parents the same leave benefits on the birth of a child as were available to parents who adopted a child. Mr. Schachter planned to stay home with their baby as soon as his wife was able to return to work. He applied for benefits under section 30 of the Unemployment Insurance Act but, since that section only provided for maternity benefits, changed his application to a claim for paternity benefits under section 32, which gave adoptive parents fifteen weeks parental benefits between them following the arrival of a new child. Mr. Schachter's application was initially denied, but the Federal Court took the view that this denial was unconstitutional and therefore ruled that the provisions of section 32 be extended to biological parents. The Federal Court of Appeal agreed that the Trial Division judge had jurisdiction to order that remedy.

The Supreme Court, however, said that to extend section 32 of the Act to biological parents was not an appropriate solution. When a law was unconstitutional, section 52(1) of the Constitution Act, 1982 was the place to look for a remedy. Under most circumstances a provision that contravenes section 15(1) of the Charter by giving an unequal benefit should be declared of no force or effect. Only in exceptional cases should the courts expand a law to provide some benefit or protection to a previously excluded group.

In *Schachter*, the Court felt there was not enough evidence to warrant expanding the law. In view of the size of the excluded group (biological

parents), to do so would mean “a substantial . . . intrusion into the legislative domain . . . to change potentially the nature of the scheme as a whole.” Following the Federal Court decision, Parliament had in fact amended the Unemployment Insurance Act to include biological parents in section 32, but it had at the same time shortened the benefit period to ten weeks. The result was thus different from what would have been achieved simply by reading biological parents into section 32. In the Supreme Court’s opinion, the appropriate action for the lower courts to take would have been “to declare the provision invalid but to suspend that declaration” to allow the Government time to amend the law.

Less than a month after the Court released this decision, Mr. Justice Krever of the Ontario Court of Appeal, in his decision in *Haig and Birch v. The Queen*, followed these interpretive guidelines to read the words “sexual orientation” into section 3 of the Canadian Human Rights Act. That case was discussed earlier in this chapter.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

Hate messages have no place in our society, but while we wait for the human rights process to take its course, damaging messages may continue to harm vulnerable groups. In March the Federal Court therefore granted the Canadian Human Rights Commission’s request in *Canadian Human Rights Commission v. Canadian Liberty Net* for an injunction against a telephone message service in British Columbia that was dedicated to promoting white supremacy. The Commission asked for the injunction to stop the Canadian Liberty Net from continuing to direct hate messages against Jews and non-whites until a tribunal could hear the complaints against them. Liberty Net argued that there was no freedom of speech and expression unless people were free to give offence; a freedom to say only what does not give offence amounted to the freedom to say what is acceptable to the government, as in totalitarian states.

Mr. Justice Muldoon concluded that protecting people from the harm caused by hate messages was more important. Letting the message service continue would have caused much greater harm to people of Jewish or non-white descent than stopping it temporarily would cause to Liberty Net. The judge acknowledged the difficulty of choosing between the competing values of freedom of expression and freedom from hate propaganda, but concluded that temporarily curtailing Liberty Net’s freedom of expression would not cause them irreparable loss, whereas the people against whom the hate messages were directed would continue to be harmed each time someone called the message board. He also interpreted the Charter in a way that put some limitations on freedom of speech. “Disparaging, dehumanizing messages,” he said, “place the people whom they target into plights of humiliation and mockery.” The Charter surely does not guarantee the

dissemination of such messages. So there is an inherent limitation on freedom of speech and expression at the point where the two collide.

The judge also emphasized that the Tribunal hearing should proceed quickly so that the respondents' freedom of speech and expression would be interfered with as little as possible. The hearing began in August. Meanwhile, however, Liberty Net had ignored the injunction and begun operating its message service from the United States, leaving a number on a Canadian answering machine to tell people how to reach it. Less than four months after the injunction, another judge of the Federal Court found Liberty Net guilty of contempt of court for disobeying Mr. Justice Muldoon's order. The judge fined and jailed the main representative of Liberty Net, but he was later released on bail pending his appeal.

The Court granted an injunction in a second case in September, ordering the Heritage Front and Wolfgang Droege to stop communicating the telephone hate messages that were the subject of a complaint by the Native Canadian Centre and prohibiting any further such messages until the Tribunal hearing the complaint had made a final ruling.

In March the Federal Court ruled in *Nielsen v. Canada Employment and Immigration Commission, Treasury Board and the Public Service Alliance of Canada* that the Human Rights Commission has discretion to postpone dealing with a complaint. In 1989, Carol Nielsen complained that the respondents had discriminated against her on the basis of her sex, marital and family status. Ms. Nielsen presented claims for dependents' dental benefits for her female partner and her partner's daughter. She filed a complaint when her claims were rejected.

Before dealing with Ms. Nielsen's complaint, the Commission decided to wait for the Supreme Court of Canada's decision in *Mossop v. Attorney General of Canada*, where the definition of family status under the Act is at issue. Ms. Nielsen was unhappy with the Commission's decision and asked the Federal Court to force the Commission to send the case to a tribunal right away. Mr. Justice Muldoon rejected the request on two grounds: first, the Commission had the authority to postpone dealing with a complaint, as long as the delay was reasonable; and second, in this case the delay worked in Ms. Nielsen's favour since the only other option open to the Commission would have been to dismiss the complaint. He saw this case as revolving around the issue of "sexual orientation," which was not at the time included in the Act. If the Commission had not decided to wait, the judge concluded, it would have had to dismiss the case because the ground of discrimination was not covered.

Delays of various kinds still cause problems for complainants, respondents and the Commission. Respondents sometimes argue that a case should not go ahead because the length of the delay has prejudiced their case. Courts and tribunals do not always agree. The Tribunal in *Cluff v. Department of Agriculture and Sage* (discussed above) dismissed the respondents' arguments that the hearing should not proceed and adopted the reasoning of an Ontario Human Rights Code Board of Inquiry to explain its decision: "... courts and tribunals have been very hesitant to dismiss proceedings on the basis of delay. There are two obvious reasons for this. One, that the legal justice system is generally overburdened and therefore slow in arriving at judgements and that therefore the charge of long delay would have to be levelled against the majority of contended cases; and two, that dismissal is a harsh and final way of dealing with a legal matter and does not allow for the issues even to be considered. This is especially so when an innocent party, as for instance complainants in a human rights case, [has] no other avenue of redress but to apply to the Commission, and [is] thereafter totally in its hands." Looking at all the facts, the Tribunal concluded that the delay had not caused real prejudice to the respondents, and it was not willing to stop a hearing in a human rights case unless the prejudice was so great "that it really and significantly hinders [their] right . . . to a proper defence."

THE BUSINESS OF THE COMMISSION

THE NAME OF THE GAME

Among the themes most repeated at a Commonwealth Workshop on National Human Rights Institutions in the fall was the need for all such bodies to be independent in status, accessible, effective in their remedies, and secure in their resources. In other words, however well defined they may be, human rights also need credible machinery for protection and promotion, preferably by an agency that is not beholden to the powers that be. Obvious as this ideal may be, it is far from being assured in all the countries of the Commonwealth, let alone all members of the United Nations. Even Canada, which must count itself among the fortunate, needs to wonder critically from time to time how it really measures up.

Certainly, at a time when many Canadians were clamouring for better constitutional protection of their rights, it seemed well worth asking how existing systems of rights protection were withstanding the tests of accessibility, credibility and effectiveness. Few things are more destructive of public trust than to issue new promissory notes of constitutional or statutory protection while the actual availability of remedies is less than satisfactory. Was that the situation in which we found ourselves in 1992? Well, our colleagues in other jurisdictions may speak for themselves, but this Commission must honestly reply that in many ways such was the case. The sheer magnitude of the Commission's continuing workload in 1992 hardly made for a well-oiled and painless access to equality rights. Nor was there any great evidence of a consistent desire on the part of Government to press ahead with reforms that would close some of the legislative loopholes that make correcting discrimination more of a lottery than it needs to be.

In the course of the year, we received 1,282 new complaints*. Over the same period 1,693 complaints*, old and new, were dealt with. With government-wide cuts further trimming our already strained resources, we again had to explore fresh ways of improving our work rate to achieve even this modest level of performance. Treasury Board did, however, provide the Commission with specific funding for an investigative attack on outstanding cases, which will help to put our house in order. Some reduction in the time spent trying to conciliate irreconcilable differences also produced gains in efficiency. They put the Commission, at least for the moment, within sight of a situation where new calls upon its investigative capacity will no longer swamp

* These figures include 177 early resolutions and 345 complaints that were referred to other agencies.

those cases already in the pipeline. Statistical respectability, however — if that is what this amounts to — is at best half the story.

Significant as it is to be able to tell complainants that their allegations will be followed up more quickly, the possibility remains that any progress in fostering early resolutions, speeding up investigations or streamlining case management procedures will simply move public frustrations to another part of the woods. A displacement of this kind is already visible in the dramatic growth of cases in conciliation and cases either at or awaiting the tribunal hearing stage. This may be progress of a kind, but it is no guarantee in itself that a remedy is imminent. All aspects of the resolution process involve both time and money. The Commission's present workload in conciliation would unquestionably move along more quickly if we had additional resources to help us deal with it.

The central purpose of any human rights program is to bring acts of discrimination into the critical light of day so that both individual victims and the groups they represent can obtain lasting redress. In some ways the Commission can consider itself fortunate that several precedent-setting human rights decisions went its way in 1992. But that cannot make up for the growing number of cases that go to tribunal for no better reason than the Government's unwillingness to move with the times or to live up to the practical consequences of its own declared principles. It is no accident that it took landmark decisions involving sexual orientation by the courts to nudge the Government into attempting to fulfil its legislative responsibility. In our view, it is engaged in a series of semi-orderly retreats that add nothing to the lustre or credibility of our human rights programs and are highly questionable in terms of the prudent use of public resources.

EQUITY PROGRAMS

Given the present legislative framework, opportunities to become mired in fruitless confrontation and litigation are nowhere more obvious than in the fields of employment and pay equity. From the standpoints either of effectiveness or public accountability, one has to ask whether such a situation needs to be, and what steps are being taken to put these programs on a more constructive footing. The legislative review of the Employment Equity Act last spring gave the Commission an opportunity to make a strong case for a more forceful and accountable law. While nothing is sure as yet, the hope must be that the Government will move concretely to strengthen that Act. One benefit should be to reduce the amount of time spent arm-wrestling with corporate lawyers and to speed the arrival of workable and measurable equity plans.

Unfortunately, no such prospects can be predicted for the statutory requirement that the wages of women be fairly aligned with those of

their male colleagues. The proposed amendments tabled by the Minister of Justice in December will greatly disappoint women who had hoped to see pay equity become a fully active component of the law. In the absence of any such changes, the Commission will continue to argue for a more business-like approach to equal pay in the major Tribunal affecting almost 70,000 federal public servants. This has already held more than seventy-five days of hearings, following several years of study and discussion. Unjustifiably lengthy and costly tribunals of this kind can only cast doubt on the entire system. Careful thought should be given by all concerned to ways in which the process can be made more effective.

AT HOME AND ABROAD

There are several things to be said for examining one's own human rights situation through the prism of events in other parts of the world. Over and above the opportunity to count one's blessings, it opens up useful perspectives on the kinds of effort that go into building a balanced and effective framework of human rights. In contemplating the many conflicts around the globe in 1992, one could not help reflecting on the often tenuous quality of even the most basic rights. No country is an island in this respect, and we were more than once put on our mettle by requests from outside Canada for help, support or expertise.

In March, the Chief Commissioner was part of a mission organized by the Conference on Security and Cooperation in Europe that visited Ukraine, Belarus and Moldova to report on human rights and the transition to democracy in these former Soviet republics. In June, he spoke on democracy and human rights at a conference of the Council of Europe in Strasbourg and met with government officials in Budapest and with United Nations human rights specialists in Geneva. The main thread running through these discussions was a widespread concern to safeguard human rights against renewed public intolerance toward minorities and the risk that economically shaky regimes would revert to anti-democratic practices.

Over the year, the Commission also received or met numerous foreign delegations, both at home and abroad. The range of international interest in the Canadian experience during the year was broad and included representatives from many countries in Africa, Asia, Europe and Latin America. Two groups of human rights advocates from Eastern Europe and developing countries participated in a month-long course, sponsored by the Canadian Human Rights Foundation, that included briefings at the Commission's Ottawa headquarters. We were also visited by senior officials such as Professor Luis Antonio Hierro, a Member of Parliament from Uruguay, and Janos Wolfart, the President of Hungary's Office of National and Ethnic Minorities. In May the

Commission took part in a conference organized by the Canadian Parliament for parliamentarians from Eastern Europe, and in November we contributed to a seminar for parliamentarians from Francophone African countries. The Commission also helped to establish a legal aid and information network for women in Francophone Africa, and Commissioner Renée Dupuis conducted a training session for senior officials on democracy and human rights as part of the Francophone Summit in November. A Commonwealth Workshop on National Human Rights Institutions was held in Ottawa in October, bringing together representatives of human rights commissions, ombudsman's offices and similar agencies from seventeen Commonwealth countries.

Flattering as it may be to answer calls on Canadian skills, it also provides an interesting counterpoint to the never-ending round of activity here at home. The Commission was a player in the parliamentary review of the Employment Equity Act, and strenuously opposed the abolition of the Court Challenges Program as broadcasting a regressive message about our willingness to correct imbalances between the people who are disadvantaged and the systems that disadvantage them. The critical importance of giving people the practical wherewithal to enjoy the rights that are already theirs was also the substance of the Commission's message when the Chief Commissioner appeared before the First Nations Circle on the Constitution in Montreal in February and before the Royal Commission on Aboriginal Peoples in Winnipeg later in the year.

Canada has succeeded better than many countries in providing its citizens not just with a panoply of theoretical rights but with the tools with which to claim those rights. In 1992, despite a climate of growing austerity and a proliferation of cases and activities, the Commission believes it made reasonably good use of its reduced resources and responded as well as could be expected to the many claims on its attention.

TO PROTECT AND PROMOTE

However crucial the efficient handling of complaints may be, promoting an understanding of human rights is always the first step in enabling Canadians, not only to pursue justice, but to go about their lives without fear that their rights will be violated. For the Commission, this involves speaking out on a variety of rights issues that are related to people's everyday activities. It also entails a strong and consistent educational effort to inform employers and employees within federal jurisdiction of their obligations and rights under the Act, and to enable the general public to see how the Commission's activities can make a difference in their lives.

But the promotion of rights is also an interactive process. Through participation in community events, members of the Commission help keep us in touch with the concerns of people from all walks of life right across the country, and we learn from those directly affected about the specific barriers that prevent them from having access to federal services. Taking human rights messages to the public at large is a bit more difficult: advances in technology subject our society to information overload, and one of our challenges is to cut through this thicket in meaningful ways. Since most Canadians find their main links to the outside world through the news media — both print and electronic — the Commission makes a special effort to ensure that human rights issues receive their share of coverage. Whether by providing background information or giving interviews on current issues, we responded during the year to more than seven hundred media enquiries from across the country, and encountered scores of journalists, national and international.

There is no doubt that rights issues make good human interest stories. A quick scan of the 1992 headlines suggests that, although constitutional questions obviously dominated, very considerable coverage was also given to problems of race relations and hate propaganda, to various women's issues, to questions brought forward by the disabled, and to the urgent need for social and economic development for the aboriginal peoples. Court and tribunal decisions were another focus of public attention: the case of Dr. Chander Grover against the National Research Council, for example, and a tribunal blow to mandatory retirement in the Armed Forces both received considerable coverage. The Ontario Court of Appeal's precedent-setting decision on sexual orientation also set in motion intense debates, not only in the media but at kitchen tables across the country.

While much of our media activity focuses on the mainstream, the specialized press are not forgotten. Messages directed to aboriginal Canadians, ethnocultural groups and people with disabilities, as well as different business and labour interests, are a staple of our communications program. The Commission's own *Human Rights Forum* also helps foster a better understanding of the social issues surrounding human rights law. Now in its second year, it has an estimated readership of some four thousand community and business leaders, human rights advocates, ethnocultural representatives, politicians and decision makers, as well as other interested Canadians. In 1992, articles dealt with such issues as aboriginal rights, harassment, accessibility, and hate propaganda, and were contributed by advocacy groups, academics, legal experts, business representatives and Commission staff.

STAYING IN TOUCH

Important as they may be, media debates in no way replace direct contact with members of the public. Most Canadians know about “rights” in general terms, but surprisingly little about “equality rights” in the more restricted sense, as protected by the Human Rights Act and the Commission. For many, terms such as employment equity, harassment or prohibited grounds of discrimination are far from common currency, while terms of art like ‘reasonable accommodation’ and ‘bona fide occupational requirement’ are a foreign tongue. The work of correcting or preventing discrimination needs to be explained in a language that is easily understood, using examples with which people can identify.

In 1992, we responded to more than 52,000 enquiries. Some of these calls and letters came from specialists, but for the most part they were from members of the public with simple or sometimes not-so-simple questions about human rights. The number and nature of these inquiries also help us determine how best to deal with the gaps in our own information.

A first for the Commission in 1992 was its new mobile display on human rights. Made up of publications, graphics, pictures and a video presentation, it was baptized at the Independence '92 Conference in Vancouver last April and has been in great demand at other rights forums since then. Staffing the booth also provides Commission personnel with valuable opportunities to speak with a number of people with whom they might not ordinarily come into contact.

Our latest publication, *Know Your Rights*, explains the basic elements of the Human Rights Act in a straightforward and easy-to-understand style. It aims to reach as wide an audience as possible, including those who have some difficulty reading or whose first language is neither English nor French. While this publication provides general information on human rights, much of our published material deals with more specific issues in a variety of formats. For clients who are blind or whose sight is limited, the Commission makes a practice of producing its material in large type, recorded cassettes, computer diskettes or braille. By far the most popular are audio-cassettes and large-print publications.

The Commission is also something of a barometer of the availability of rights in Canada. By keeping federal or federally regulated bodies on their toes, we can get a better feel for the rights environment in which ordinary people live. Such is the purpose of our unequal access surveys. To date, five surveys have been completed, and the findings of the latest two — on selected banks and postal outlets — were released in 1992, with results that were generally positive but that also indicated

how far we still have to go. It is important that the Commission continue to play an active role in this area, not only in examining the successes and failures of various institutions but in holding them publicly accountable for their performance.

CLOSE ENCOUNTERS

One key to effective human rights work is to enable those whose rights have been violated to speak up and take advantage of the help that is available to them. Another is to anticipate problems before they give rise to complaints. Encouraging employers to remove accessibility barriers or to put in place anti-harassment programs can be an effective way of reducing disputes and creating a more productive workplace. Unions and professional associations can also help. The Canadian Bar Association, for instance, has an Equality Committee, on which Commissioner Mary Louise Dickson sits, that deals with issues of equality in the legal profession. All Commissioners and virtually all members of our staff get involved in this kind of work at one time or another through formal presentations at conferences or committee hearings and through encounters with advocacy groups, employees, clubs, schools or small communities. Many of these activities centre on special, globally-recognized days.

One such day is March 21, which is recognized around the world as the International Day for the Elimination of Racial Discrimination. As Deputy Chief Commissioner Michelle Falardeau-Ramsay told a luncheon sponsored by the *Centre de recherche-action sur les relations raciales*, there has never been a greater need to work together to remove the exclusionary practices that shore up the bastion of racism. March 21 also provided a springboard for events in other provinces. In Alberta, Commissioner Bhatia was a panellist in a forum sponsored by the Indo-Canadian Women's Society. On the same occasion, the Western Regional Office co-sponsored a session for federal public servants that included a panel discussion on employment equity. Working with the Coalition for Human Equality, the Prairie Regional Office sponsored a day of activities under the title "Racism hurts. . . you. . . and me". The National Capital Regional Office played host to a Race Relations Forum in Kingston where speakers dealt with the changing ethnic composition of our schools, the responsibilities of media in reporting incidents with racial overtones, and various programs to help aboriginal peoples develop employment skills.

Throughout the year, aboriginal concerns continued to be high on our agenda. Our links with the Royal Commission were further strengthened when Commissioner Renée Dupuis was asked to help develop its research program. For the Prairie Regional Office, native concerns are a major priority. In May, Commissioner Isabelle Impey spent three days in Manitoba discussing human rights issues with

groups such as the Metis Women's Association of Manitoba, the Native Women's Transition Centre, the Assembly of Manitoba Chiefs, and the Inter-provincial Association for Native Employment.

Employment is a crucial concern for the vast majority of aboriginal peoples, particularly those living in urban centres. With 55,000 natives living within its boundaries, Metropolitan Toronto has the largest urban native population. Last May, the Ontario Regional Office, in conjunction with the Greater Toronto Aboriginal Management Board, hosted a workshop on employment equity for native people. The workshop was attended by a range of public and private enterprises and focused on the perception that aboriginal peoples are not being aggressively recruited for positions in either sector.

Highlighting the rights and needs of people with disabilities was Independence '92: The International Congress and Exposition on Disability held in Vancouver last spring. In a statement to one of the Congress workshops, the Chief Commissioner criticized the piecemeal, uncoordinated nature of government action when it comes to the economic integration of people with disabilities. Instead of a thoroughgoing and interconnected plan, more often than not there were only optimistic projections about the outcome of existing programs or localized initiatives. The Commission's mobile display was also opened for business on this occasion, serving as a focal point for exchanges of ideas between staff and visitors from as far away as Hong Kong, Senegal, Australia, Switzerland and Estonia.

Improving accessibility was the focus of National Access Awareness Week (June 1 - 7), in which the Commission's regional offices were heavily involved. Regional directors and staff members spoke at conferences and gave seminars on all aspects of accessibility and employment equity. Representatives from the Edmonton Office held a special meeting with bus companies to discuss improvements to transportation services for people with disabilities. In the Atlantic Region, the Halifax Office organized a public meeting in St. John's, Newfoundland where Commissioner William Collins was among those who discussed the role of rights organizations in promoting accessibility. Access Awareness Week also provided a launching pad for "Face to Face", a program whereby unemployed people with disabilities can spend the day working alongside human rights officers from the Atlantic Regional Office. This gives them some employment experience, however brief, while allowing human rights officers to look at their own work from a fresh perspective.

These are the types of messages the Commission, often through the regional offices, brings to the community. Regional staff spend a great deal of time travelling throughout their respective territories, leading workshops and seminars as well as just learning about the experiences

of those who rely on their support. One subject they heard a great deal about in 1992 was AIDS. Although much attention has been given to the prevention and treatment of HIV/AIDS, the emphasis has been on the medical aspects and less on the human rights implications for those affected. During AIDS Awareness Week (October 5 - 11), copies of *HIV/AIDS Discrimination: It's Against The Law* were distributed at various functions, and an article on HIV/AIDS discrimination was contributed to specialized media across the country. In September, the Commission released a statement reminding Canadians that discrimination on the grounds of HIV infection or AIDS is a violation of the Canadian Human Rights Act.

Special events provide useful occasions for highlighting specific human rights problems, but these issues are not forgotten throughout the rest of the year. Over the entire twelve months, rights organizations around the world are at work to safeguard human rights, and these actions are commemorated on December 10, International Human Rights Day. In recognition of the importance Canada places on the protection of human rights, Commissioner Reginald Stackhouse spoke on behalf of the Commission at a swearing-in ceremony for new Canadians in Toronto, highlighting not only the significance of the day in terms of international human rights, but also Canada's commitment to protecting the rights of all its citizens. Later that day, he addressed the Baha'i Community of Markham, reminding the audience that human rights transcend the boundaries of religion and culture and are a unique bond among all people.

COMMISSION STRUCTURE

The *Office of the Secretary General* oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* ensures that all complaints filed with the Commission, except those that deal with employment and pay equity, are investigated in accordance with the Human Rights Act. The Branch also trains staff involved in anti-discrimination activities, establishes performance standards and operational policies, and monitors the complaints management process.

The *Employment and Pay Equity Branch* provides policy advice to the Commission on employment and pay equity matters, and offers educational programs to employers and community groups. The Employment Equity Directorate investigates employment equity complaints and conducts joint reviews with employers. The Pay Equity Directorate investigates equal pay complaints.

The *Policy and Planning Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

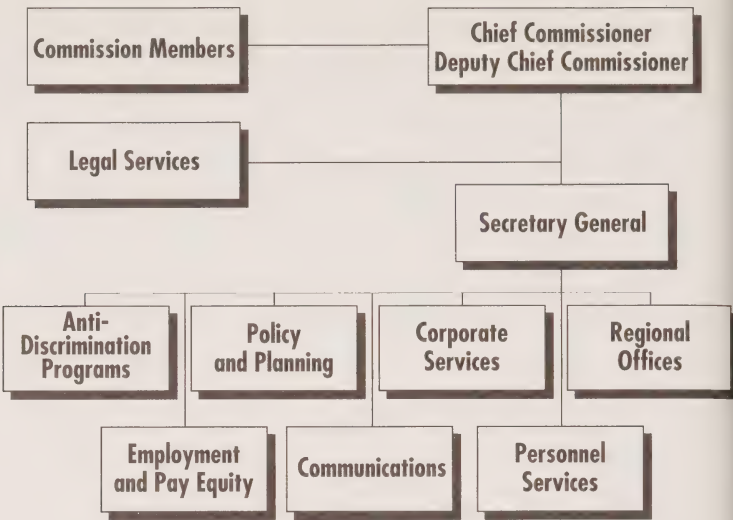
The *Communications Branch* explains the role and activities of the Commission, fosters public understanding of the Act and discourages discriminatory practices by means of information programs and activities in the community.

The *Corporate Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in assets management, finance, access to information and privacy, informatics, information management, library and editorial services.

The *Personnel Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in staffing, classification, official languages, staff relations, training and resource planning, and health and safety.

The *Regional Offices* investigate all discrimination complaints except those dealing with employment and pay equity. They also work with community representatives, employers and unions to inform the public of their rights under the Act.

ORGANIZATION



FINANCIAL STATEMENT

Statement of expenditures, by cost centre, for the period
January 1, 1992 to December 31, 1992.

Branch

Office of the Chief Commissioner	\$ 753,374
Secretary General's Office	541,670
Legal Services	1,636,637
Policy and Planning	732,855
Anti-Discrimination Programs	1,517,383
Employment and Pay Equity	2,010,732
Communications	1,122,360
Regional Operations	4,267,342
Corporate Services	3,732,410
Personnel Services	638,239
Commission Meetings	206,802
<hr/>	
SUBTOTAL	\$17,159,804
Tribunals	2,043,188
<hr/>	
TOTAL	\$19,202,992

TABLES

TABLE 1 NUMBER OF ENQUIRIES DURING THE LAST TEN YEARS

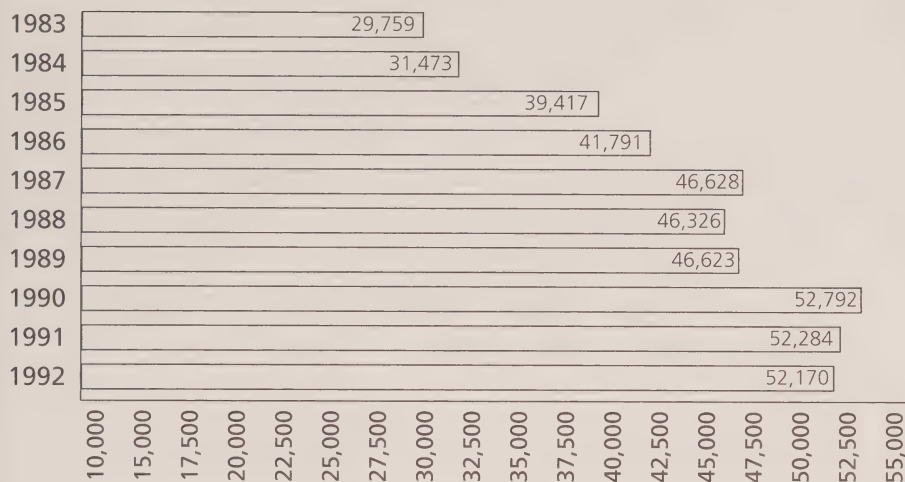


TABLE 2 NUMBER OF COMPLAINTS, BY REGION, 1989 TO 1992

	1989	1990	1991	1992
Atlantic	84	87	97	171
Quebec	114	143	139	122
NCRO	177	196	164	214
Ontario	152	264	189	365
Prairies	108	88	170	143
Alberta & NWT	57	67	87	122
Western	115	169	138	145
TOTAL	807	1,014	984	1,282*

**Figures for 1992 include referrals to alternate redress.*

TABLE 3 DISTRIBUTION OF COMPLAINTS, BY GROUND OF DISCRIMINATION, 1989 TO 1992

GROUND	1989		1990		1991		1992	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Sex	163	20	215	21	237	24	316	24
Race/colour	87	11	148	15	101	10	111	9
Disability	272	34	289	29	313	32	424	33
Family/marital status	102	13	96	9	106	11	134	11
Age	91	11	101	10	88	9	142	11
National/ethnic origin	71	9	149	15	118	12	143	11
Religion	19	2	13	1	17	2	10	1
Pardon	2	0	3	0	4	0	2	0
TOTAL			807	100	1,014	100	984	100
							1,282*	100

**Figures for 1992 include referrals to alternate redress.*

TABLE 4 DISPOSITION OF COMPLAINTS, 1989 TO 1992

	Total 1989	Total 1990	Total 1991	Total 1992
Sent to tribunal	51	29	38	88
Sent to conciliation	227	189	169	209
Settlement approved	99	132	199	135
Dismissed	116	221	289	322
Not dealt with	28	45	58	37
No further proceedings	80	99	167	220
To deal with	83	71	65	16
No tribunal	10	13	67	29
Stood down	53	111	73	115
Early resolution	31	53	157	177
Referral to alternate redress				345
TOTAL	778	963	1,282	1,693

KEY TO TERMS

Settlement approved: *Settlement agreed to by the parties and approved by the Commission.*

Not dealt with: *The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.*

No further proceedings: *The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.*

TABEAU 3 VENTILATION DES PLAINTES PAR MOTIF DE DISCRIMINATION — 1989 À 1992

MOTIF		1989		1990		1991		1992	
		#	%	#	%	#	%	#	%
Sexe		163	20	215	21	237	24	316	24
Race/couleur		87	11	148	15	101	10	111	9
Déficience		272	34	289	29	313	32	424	33
État matrimonial/Situation de famille		102	13	96	9	106	11	134	11
Âge		91	11	101	10	88	9	142	11
Origine nationale/ethnique		71	9	149	15	118	12	143	11
Religion		19	2	13	1	17	2	10	1
État de personne gracée		2	0	3	0	4	0	2	0
TOTAL		807	100	1 014	100	984	100	1 282*	100

*Ce chiffre comprend les renvois à d'autres recours.

TABEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1989 À 1992

	Total 1989	Total 1990	Total 1991	Total 1992
Au tribunal	51	29	38	88
À la conciliation	227	189	169	209
Règlement approuvé	99	132	199	135
Rejetée	116	221	289	322
Irrecevable	28	45	58	37
Fermeture du dossier	80	99	167	220
Accueil	83	71	65	16
Non soumise au tribunal	10	13	67	29
En suspens	53	111	73	115
Règlement rapide	31	53	157	177
Renvoi				345
TOTAL	778	963	1 282	1 693

EXPLICATION DES EXPRESSIONS

Règlement approuvé : Un règlement conclu par les parties et approuvé par la Commission.
Irrecevable : La Commission a décidé de ne procéder à aucune enquête parce que la plainte était prescrite, ou était « dénuée de tout intérêt ou sans objet ».
Fermeture du dossier : La Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte parce que celle-ci a été retirée ou que le problème a été résolu.

TABLEAU 1 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS REÇUES AU COURS
DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

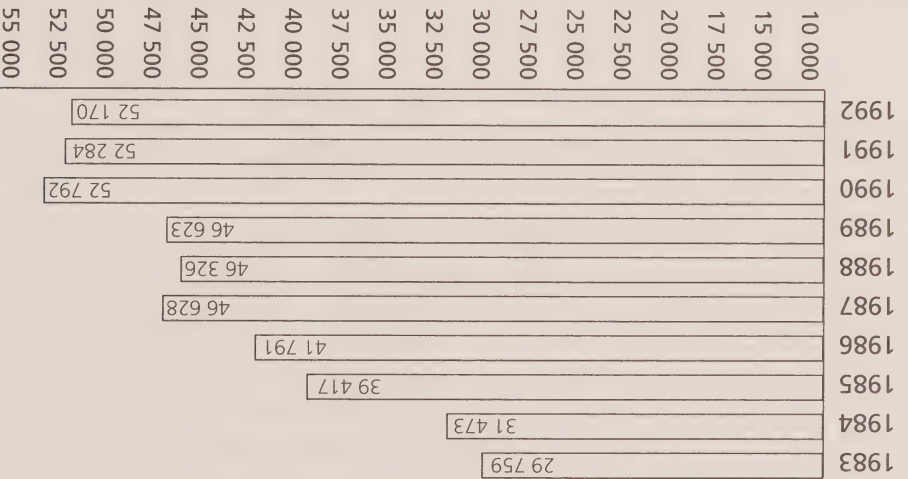
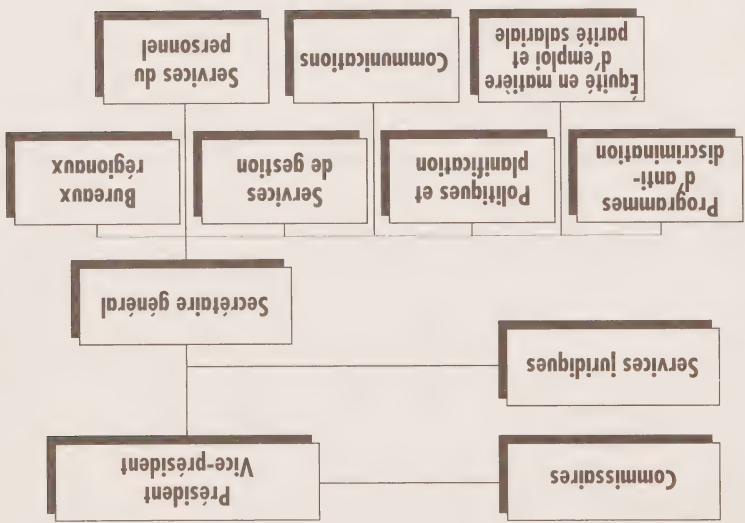


TABLEAU 2 PLAINTES DÉPOSÉES, PAR RÉGION, 1989 À 1992

	1989	1990	1991	1992
Atlantique	84	87	97	171
Québec	114	143	139	122
Capitale nationale	177	196	164	214
Ontario	152	264	189	365
Prairies	108	88	170	143
Alberta et T.N.-O.	57	67	87	122
Ouest	115	169	138	145
TOTAL	807	1 014	984	1 282*

*Ce chiffre comprend les renvois à d'autres recours.



RAPPORT FINANCIER

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1992 au 31 décembre 1992.

Direction

Cabinet du président	753 374\$
Cabinet du secrétaire général	541 670
Services juridiques	1 636 637
Politiques et planification	732 855
Programmes d'antidiscrimination	1 517 383
Équité en matière d'emploi et parité salariale	2 010 732
Communications	1 122 360
Bureaux régionaux	4 267 342
Services de gestion	3 732 410
Services du personnel	638 239
Réunions de la Commission	206 802
TOTAL PARTIEL	17 159 804\$
Tribunaux	2 043 188
TOTAL	19 202 992 \$

Le cabinet du Secrétaire général dirige les activités du personnel à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux.

La Direction des services juridiques fournit des conseils juridiques au président, aux commissaires et au personnel. Ses avocats représentent la Commission dans les affaires portées devant les tribunaux, les tribunaux de révision ou les tribunaux judiciaires.

La Direction générale des programmes d'antidiscrimination veille à ce que toutes les plaintes déposées auprès de la Commission, à l'exception de celles portant sur l'équité en matière d'emploi et sur la parité salariale, fassent l'objet d'une enquête, en conformité avec la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Direction voit aussi à la formation du personnel responsable des activités d'antidiscrimination, fixe des normes de rendement et des politiques opérationnelles, et assure le contrôle du processus de gestion des plaintes.

La Direction générale de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale fournit des avis sur les politiques reliées à l'équité en matière d'emploi et offre en outre des programmes éducatifs aux employeurs et aux groupes communautaires. La Direction de l'équité en matière d'emploi enquête sur les plaintes d'équité et effectue des examens conjoints avec les employeurs. La Direction de la parité salariale enquête sur les plaintes de disparité salariale.

La Direction des politiques et de la planification suit les questions nationales et internationales de droits de la personne et élabore les exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à l'approbation de la Commission.

La Direction des communications est responsable d'expliquer le rôle et les activités de la Commission, de faciliter la compréhension de la Loi et de décourager les pratiques discriminatoires par voie de programmes d'information et d'activités communautaires.

La Direction des services de gestion fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien en dotation, classification, langues officielles, relations de travail, planification de la formation et des ressources humaines, enfin santé et sécurité.

La Direction des services du personnel fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien en dotation, classification, langues officielles, relations de travail, planification de la formation et des ressources humaines, enfin santé et sécurité.

Les bureaux régionaux sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et sur la parité salariale. Ils travaillent avec les représentants communautaires, les employeurs et les syndicats pour renseigner le grand public au sujet des droits garantis par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

défense des droits au chapitre de la promotion de l'accessibilité. La Semaine pour l'intégration des personnes handicapées a également été marquée par le lancement du programme « Face à face », qui permet à des personnes handicapées au chômage de travailler pendant une journée avec les agents des droits de la personne du bureau régional de l'Atlantique. Cela leur donne une petite expérience professionnelle, et les agents des droits de la personne y trouvent l'occasion de considérer leur travail sous un autre angle.

Tels sont les types de messages que la Commission, souvent par le truchement de ses bureaux régionaux, transmet à la collectivité. Le personnel régional consacre une bonne partie de son temps à sillonner le territoire relevant du bureau auquel il appartient, pour organiser des ateliers et des séminaires, ou simplement écouter ce qu'ont à dire les personnes qui comptent sur son appui. On lui a beaucoup parlé du sida, en 1992. Si l'on s'est intéressé à la prévention et au traitement de l'infection, l'accent a été mis surtout sur les aspects médicaux, et pas tellement sur la protection des droits des personnes touchées. Au cours de la Semaine de sensibilisation au sida (du 5 au 11 octobre), des exemplaires du dépliant *VIH/SIDA et la discrimination : Une question de droits*, ont été distribués à l'occasion de diverses réunions, et la Commission a fait paraître un article sur la discrimination à l'endroit des personnes sidaïques et séropositives dans plusieurs publications spécialisées. En septembre, elle émettait une déclaration rappelant aux Canadiens que toute discrimination liée au sida ou à la séropositivité est contraire à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les journées de sensibilisation sont une excellente occasion de mettre l'accent sur certains problèmes liés aux droits de la personne, mais cela ne veut pas dire que ces questions demeurent lettre-morte le reste du temps. Pendant toute l'année, en effet, à travers le monde, des organismes de défense des droits sont à l'œuvre, et leur action est célébrée le 10 décembre, proclamé Journée internationale des droits de l'homme. Pour bien souligner toute l'importance accordée par le Canada à la protection des droits de la personne, le commissaire Reginald Stackhouse a pris la parole au nom de la Commission lors de la prestation de serment des nouveaux citoyens canadiens à Toronto. Il a insisté non seulement sur l'importance de cette journée au plan des droits de la personne à l'échelle internationale, mais aussi sur les engagements du Canada quant à la défense des droits de tous ses citoyens. Le même jour, il prenait la parole devant la communauté Baha'i de Markham, et rappelait à son auditoire que les droits de la personne transcendent les différences religieuses et culturelles, et forment un lien unique entre tous les humains.

La situation des autochtones est restée l'une des priorités de la Commission tout au long de l'année. La commissaire Renée Dupuis a été invitée par la Commission royale à participer à la mise sur pied de son programme de recherche, ce qui a encore resserré les liens entre nos organismes. Pour le bureau régional des Prairies, la question autochtone revêt une très grande importance. Au mois de mai, la commissaire Isabelle Impey a passé trois jours au Manitoba, où elle a rencontré plusieurs groupements de défense des autochtones, dont l'Association des femmes métisses du Manitoba, le Native Women's Transition Centre, l'Assemblée des chefs du Manitoba et l'Association inter-provinciale de l'emploi des autochtones.

La question de l'emploi est cruciale pour la très grande majorité des autochtones, en particulier ceux qui vivent dans des centres urbains. La plus importante population autochtone urbaine est celle du grand Toronto (55 000 personnes). En mai, le bureau régional de l'Ontario, de concert avec le Greater Toronto Aboriginal Management Board, a tenu un atelier sur l'équité en matière d'emploi pour les autochtones. Cette rencontre, à laquelle assistaient plusieurs organismes publics et entreprises privées, était centrée sur l'impression que ni les uns ni les autres ne font de grands efforts pour recruter des autochtones.

L'accent a été mis sur les droits et les besoins des personnes handicapées lors de la rencontre Autonomie 92 : Congrès international et exposition concernant les personnes handicapées, tenue à Vancouver au printemps dernier. Le président de la Commission, dans le cadre d'un des ateliers tenus pendant le congrès, a reproché au gouvernement le caractère fragmenté et confus de son action en matière d'intégration économique des personnes ayant des déficiences. Au lieu d'élaborer un plan systématique et cohérent, on se limite le plus souvent à des projections optimistes sur les résultats des programmes existants ou des initiatives locales. Le stand mobile de la Commission, inauguré à cette occasion, a favorisé des échanges de vues entre le personnel et des visiteurs provenant de pays comme Hong-Kong, le Sénégal, l'Australie, la Suisse et l'Estonie.

L'amélioration de l'accessibilité a été le thème de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées (tenue du 1^{er} au 7 juin), au cours de laquelle les bureaux régionaux de la Commission ont joué un rôle des plus actifs. Les directeurs régionaux et des membres du personnel ont pris la parole lors de conférences et de séminaires sur les divers aspects de l'accessibilité et de l'équité en matière d'emploi. Des représentants du bureau d'Edmonton ont eu une rencontre spéciale avec des sociétés de transport par autobus pour discuter de l'amélioration des services de transport destinés aux personnes handicapées. Dans la région de l'Atlantique, le bureau de Halifax a organisé une assemblée publique à St. John's (Terre-Neuve), où le commissaire William Collins a pu discuter du rôle des organisations de

les conclusions sont encourageantes, bien qu'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. La Commission doit continuer à jouer un rôle actif dans ce domaine ; il importe qu'elle ne se contente pas d'examiner la situation dans divers établissements, mais qu'elle force les responsables à rendre compte des résultats obtenus.

LES CONTACTS DIRECTS

Pour travailler efficacement à la protection des droits de la personne, il est essentiel de donner à ceux et celles dont les droits ont été violés l'occasion de réagir et de tirer parti de l'aide mise à leur disposition. Il faut aussi tenter, par une action préventive, de régler les problèmes avant qu'ils aboutissent à des plaintes. Le fait d'encourager les employeurs à supprimer les obstacles à l'accessibilité ou à instaurer des programmes de lutte contre le harcèlement peut contribuer utilement à la réduction de nombre de litiges et à l'instauration d'un lieu de travail plus productif. Les syndicats et les associations professionnelles ont également un rôle à jouer. L'Association du Barreau canadien, par exemple, s'est dotée d'un comité, où siège la commissaire Mary Louise Dickson, qui s'intéresse à la question de l'égalité au sein de la profession juridique. Tous les commissaires, et du reste pratiquement tous les membres du personnel de la Commission, participent de temps à autre à des actions de ce type — en prononçant des allocutions dans le cadre de conférences ou d'audiences de comités parlementaires, ou à l'occasion de diverses rencontres : groupes d'intérêts, employés, clubs, écoles, petites communautés. Bon nombre de ces activités sont axées sur des journées spéciales célébrées à l'échelle mondiale.

Le 21 mars, par exemple, est la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Comme l'a déclaré la vice-présidente de la Commission, Michelle Falardeau-Ramsay, lors d'un déjeuner-causerie donné sous les auspices du Centre de recherche-action sur les relations raciales, jamais ne s'est autant fait sentir la nécessité de travailler ensemble à l'élimination des actes d'exclusion qui viennent étayer le racisme. La journée du 21 mars a aussi été soulignée dans d'autres provinces. En Alberta, le commissaire Bhatia a été invité à une tribune organisée par la Indo-Canadian Women's Society. Par ailleurs, le bureau régional de l'Ouest a participé à l'organisation d'une séance d'information à l'intention des fonctionnaires fédéraux, qui comprenait notamment un débat sur l'équité en matière d'emploi. Quant au bureau régional des Prairies, il a parrainé, avec la Coalition for Human Equality, une journée d'activités récréatives sur le thème des répercussions négatives du racisme sur nous tous. Le bureau de la Région de la capitale nationale a tenu à Kingston une rencontre sur les relations raciales où des conférenciers ont parlé de divers sujets : modification de la composition ethnique au sein des écoles, responsabilités des médias dans la couverture d'incidents à caractère racial, programmes destinés à aider les autochtones à acquérir une qualification professionnelle.

Commission, leur est peu familier. Pour bien des gens, le sens de termes comme « équité en matière d'emploi », « harcèlement » et « motifs de distinction illicite » demeure assez vague, tandis que des expressions très spécialisées, comme « mesures d'adaptation raisonnable » et « exigence professionnelle justifiée » sont tout à fait incompréhensibles. La lutte contre la discrimination et ses effets doit être expliquée dans un langage accessible à tous, et au moyen d'exemples concrets.

En 1992, la Commission a répondu à plus de 52 000 demandes de renseignements. Certains de ces appels et de ces lettres provenaient de spécialistes, mais la plupart du temps, il s'agissait de questions élémentaires, ou parfois relativement complexes, sur les droits de la personne, posées par de simples citoyens. Le nombre et la nature de ces demandes, par ailleurs, nous aident à déterminer quelle est la meilleure façon de remédier à nos lacunes au chapitre de la diffusion de l'information.

La Commission s'est dotée en 1992 d'un stand d'exposition mobile. Constitué de publications, de graphiques, de photographies et d'un vidéo, il a été inauguré lors de la conférence Autonomie 92 tenue à Vancouver au mois d'avril, et il a été très demandé depuis lors, pour diverses rencontres sur les droits de la personne. Le personnel de la Commission affecté à ce stand, en plus, trouve là une excellente occasion de parler à des gens avec qui il n'est habituellement pas en contact.

La dernière publication de la Commission, un livret intitulé *C'est important de connaître vos droits*, explique les éléments fondamentaux de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* d'une façon simple et directe. Elle vise le public le plus large possible, et notamment les personnes qui ont de la difficulté à lire, ou dont la langue première n'est ni l'anglais ni le français. Alors que cette publication donne de l'information de nature générale sur les droits de la personne, une forte proportion des documents publiés par la Commission traitent de questions plus spécifiques. À l'intention de la clientèle ayant des déficiences visuelles, nous offrons normalement nos publications sur divers supports : textes en gros caractères ou en braille, cassettes enregistrées, disquettes informatiques. Les plus populaires, de loin, sont les cassettes et les textes en gros caractères.

La Commission, en outre, fait en quelque sorte office de baromètre à l'égard de la situation de certains droits au Canada. En talonnant des organismes fédéraux ou ceux qui relèvent de la compétence fédérale, elle est en mesure de mieux comprendre ce que vit le simple citoyen qui tente de faire valoir ses droits. Tel est l'objectif auquel répondent nos études sur l'accessibilité. Jusqu'ici, cinq ont été menées à bien, et les résultats des deux dernières (qui portent sur des banques et des comptoirs postaux) ont été publiés en 1992. D'une manière générale,

En fournissant de l'information de nature générale, ou encore en accordant des interviews sur des questions d'actualité, nous avons répondu cette année à plus de sept cents demandes provenant des médias de toutes les régions du pays. Nous avons aussi participé à de nombreuses rencontres médiatiques, tant nationales qu'internationales.

Les problèmes liés aux droits de la personne font d'excellents sujets d'articles. Un bref examen des manchettes de 1992 permet de constater que si la question constitutionnelle y a tenu une place prédominante, on a beaucoup parlé aussi des relations raciales et de la propagande haineuse, de divers problèmes touchant les femmes, de questions soulevées par les personnes handicapées et de la nécessité urgente de voir au développement social et économique des autochtones. Les médias ont également fait état de décisions rendues dans certaines causes; le litige opposant M. Chander Grover au Conseil national de la recherche, par exemple, et la condamnation par un tribunal des droits de la personne de la politique de retraite obligatoire en vigueur dans les Forces canadiennes, ont suscité une attention considérable. En outre, l'arrêt-clé rendu par la Cour d'appel de l'Ontario en matière d'orientation sexuelle a déclenché des débats très vifs, non seulement dans les médias mais aussi dans les foyers d'un bout à l'autre du pays.

Si la Commission compte dans une large mesure sur les grands médias d'information, elle ne néglige pas pour autant la presse spécialisée. Ses programmes de communication comprennent en effet des messages destinés aux autochtones, aux groupes ethnoculturels et aux personnes handicapées, de même qu'à différentes organisations patronales et syndicales. La publication de la Commission, *Forum des droits de la personne*, qui en est à sa deuxième année d'existence, contribue également à favoriser une meilleure compréhension des incidences sociales de la législation sur les droits de la personne. Les lecteurs, dont on estime le nombre à quelque 4 000, sont des chefs d'entreprise, des leaders communautaires, des défenseurs des droits de la personne, des représentants de groupes ethnoculturels, des hommes et des femmes politiques, des preneurs de décisions ainsi que d'autres Canadiens que ces questions intéressent. En 1992, on a publié des articles sur des sujets comme les droits des autochtones, le harcèlement, l'accessibilité et la propagande haineuse, rédigés par des groupes d'intérêts, des universitaires, des juristes, des représentants du monde des affaires et des membres du personnel de la Commission.

PRENDRE LE POUFS DE LA SITUATION

Les débats médiatiques sont bien sûr importants, mais ils ne sauraient remplacer les contacts directs avec le grand public. La plupart des Canadiens connaissent la notion générale de « droits »; mais il est étonnant de constater à quel point le concept de « droits à l'égalité », protégé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la

Toutefois, la promotion des droits est aussi un processus caractérisé par la réciprocité. Grâce à leur participation à des activités communautaires, les membres de la Commission aident celle-ci à comprendre les préoccupations de personnes de toutes conditions sociales et de toutes les régions du pays. Cela nous permet d'apprendre, de la bouche même des premiers intéressés, quels sont précisément les obstacles qui les empêchent d'avoir pleinement accès aux services de l'administration fédérale. Promouvoir les droits de la personne auprès du grand public est une tâche un peu plus difficile. Les progrès technologiques entraînent une surabondance d'information dans notre société; l'un de nos défis consiste dès lors à trouver des façons de se faire entendre. Comme la plupart des Canadiens prennent contact avec le monde extérieur par le truchement de la presse (imprimée et électronique), la Commission veille d'une façon particulière à ce que les droits de la personne soient adéquatement couverts par les médias.

Il est certes essentiel de donner suite aux plaintes d'une manière efficace. Mais la première étape, si l'on veut offrir aux Canadiens la possibilité, non seulement de rechercher la justice, mais aussi de mener leur vie sans craindre la violation de leurs droits, consistera toujours à promouvoir la compréhension des droits de la personne. Dans cette perspective, la Commission doit exprimer son point de vue sur de multiples problèmes qui ont une incidence sur la vie quotidienne des gens. Elle doit aussi constamment s'efforcer d'informer les employeurs et les employés relevant de la compétence fédérale au sujet de leurs obligations et de leurs droits sous le régime de la Loi, et montrer aux citoyens comment les actions de la Commission peuvent avoir des

PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS

Le Canada a réussi, mieux que bien des pays, à mûrir ses citoyens, non seulement d'une panoplie de droits théoriques, mais également des outils susceptibles de leur permettre de faire valoir ces droits. Malgré un climat d'austérité grandissante et la prolifération des dossiers et des activités, la Commission, en 1992, estime avoir fait une utilisation fort raisonnable de ses ressources, déjà diminuées, et répondu le mieux possible aux nombreuses demandes qui lui ont été soumises.

cette mesure exprime un recul quant à notre volonté de corriger les déséquilibres entre les personnes qui sont défavorisées et les systèmes qui les défavorisent. La nécessité impérative de donner aux gens les moyens pratiques de jouir concrètement de droits qui leur sont déjà reconnus formait aussi le thème central du message transmis par le président de la Commission devant le Cercle constitutionnel des Premières Nations à Montréal, en février, et devant la Commission royale sur les peuples autochtones à Winnipeg, plus tard dans le courant de l'année.

En mars, le président de la Commission s'est rendu en Ukraine, en Biélorussie et en Moldavie avec une mission chargée par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de rendre compte de la situation des droits de la personne dans ces anciennes républiques soviétiques, et de la transition à la démocratie. En juin, il a prononcé une allocution sur la démocratie et les droits de la personne lors d'une conférence du Conseil de l'Europe tenue à Strasbourg, et rencontré des représentants du gouvernement hongrois à Budapest ainsi que des spécialistes en droits de la personne des Nations Unies, à Genève. Un grand thème a dominé toutes ces discussions : le souci de protéger les droits de la personne contre un retour de l'intolérance à l'endroit des minorités, et contre le risque de voir des régimes économiquement vacillants revenir à des pratiques antidémocratiques.

La Commission a également, dans le courant de l'année, reçu ou rencontré de nombreuses délégations étrangères, au pays ou ailleurs. Les représentants de plusieurs pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine ont manifesté leur intérêt pour l'expérience canadienne. Deux groupes de défenseurs des droits de la personne venant d'Europe de l'Est et de pays en voie de développement ont participé à un programme de formation parrainé par la Fondation canadienne des droits humains. Ce programme, d'une durée d'un mois, comprenait des séances d'information données à l'administration centrale de la Commission, à Ottawa. Nous avons également reçu la visite du professeur Luis Antonio Hierro, député au parlement de l'Uruguay, et celle de Janos Wolfart, président de l'Office hongrois des minorités nationales et ethniques. En mai, la Commission a participé à une conférence organisée par le Parlement canadien à l'intention de parlementaires de l'Europe de l'Est ; en novembre, elle a prêté son concours à la tenue d'un séminaire destiné à des parlementaires provenant de pays francophones d'Afrique. La Commission a également collaboré à la création d'un réseau d'aide et d'information juridiques pour les femmes de pays francophones d'Afrique, et la commissaire Renée Dupuis a dirigé une séance de formation tenue à l'intention de hauts responsables en matière de démocratie et de droits de la personne dans le cadre du Sommet de la francophonie, qui a eu lieu au mois de novembre. Un Colloque des pays du Commonwealth sur les institutions nationales de défense des droits de la personne a eu lieu à Ottawa en octobre ; elle réunissait les représentants de commissions des droits de la personne, de bureaux d'ombudsmen et d'organismes semblables de dix-sept pays du Commonwealth.

Non seulement il est flatteur de voir qu'on fait ainsi appel à la compétence canadienne, mais cette activité internationale constitue un intéressant complément au rôle joué par la Commission ici au pays. Elle a participé à l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* par un comité de la Chambre des communes, et s'est résolument opposée à la suppression du Programme de contestation judiciaire, estimant que

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PARITÉ SALARIALE

Vu le cadre législatif actuel, c'est dans les domaines de la parité salariale et de l'équité en matière d'emploi qu'on risque de la façon la plus manifeste de s'enliser dans des affrontements et des litiges stériles. Il faut se demander, au nom de l'efficacité comme de la responsabilité des pouvoirs publics, si cette situation est vraiment inévitable, et quelles mesures sont prises pour que les choses se passent d'une façon plus constructive. L'examen législatif de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le printemps dernier, a donné à la Commission l'occasion de faire un vigoureux plaidoyer en faveur de dispositions législatives plus contraignantes et davantage transparentes. Rien n'est encore certain, mais il faut espérer que le gouvernement prendra des mesures concrètes pour renforcer ce texte. Cela devrait permettre de réduire le temps consacré aux parties de bras de fer avec les avocats des entreprises, et accélérer la mise en œuvre de plans susceptibles d'une application concrète et permettant de mesurer les progrès accomplis.

Malheureusement, rien ne donne à penser que de tels progrès sont en voie d'être réalisés au chapitre des dispositions législatives exigeant une juste correspondance du salaire des femmes avec celui de leurs collègues masculins. Les modifications proposées par la ministre de la Justice en décembre seront une déception pour les femmes qui espéraient voir la parité salariale devenir un volet pleinement actif de la législation. Faute de changements en ce sens, la Commission continuera de défendre l'idée d'une approche plus pragmatique dans le grand dossier dont est saisi un tribunal des droits de la personne, et qui touche près de 70 000 fonctionnaires fédéraux. Il y a déjà eu plus de soixante-quinze jours d'audience, qui ont fait suite à plusieurs années d'étude et de discussions. C'est tout le système qui est remis en question lorsque des procédures s'avèrent aussi longues et aussi coûteuses, sans véritable justification. Tous les intérêts devraient s'efforcer de trouver des façons d'améliorer l'efficacité du processus.

AU PAYS ET À L'ÉTRANGER

Il est intéressant à plus d'un titre de considérer la situation des droits de la personne chez soi à travers le prisme de ce qui se passe ailleurs dans le monde. Bien sûr, cela nous permet de reconnaître la chance que nous avons ; mais surtout, cela nous renseigne de façon utile sur le type d'efforts que suppose l'élaboration, dans ce domaine, d'un régime à la fois équilibré et efficace. Les nombreux conflits que la planète a connus en 1992 nous amènent forcément à réfléchir sur la nature souvent précaire de même les droits les plus fondamentaux. Aucun pays ne vit en vase clos sous ce rapport, et la Commission a eu à répondre à plusieurs reprises à des demandes d'aide, d'appui ou de conseils provenant de l'extérieur du pays.

productivité, de façon à être en mesure d'atteindre ce rendement, si modeste soit-il. Le Conseil du Trésor a cependant mis à la disposition de la Commission des crédits spéciaux pour réduire l'arrêté en matière d'enquêtes, ce qui l'aidera à rétablir la situation. Une certaine diminution du temps consacré aux tentatives de conciliation pratiquement vouées à l'échec a également permis d'accroître l'efficacité. Ce qui permet à la Commission (pour le moment, en tout cas) d'entrevoir le jour où les nouveaux dossiers nécessitant une enquête n'entraîneront plus l'encombrement des affaires déjà en cour. La respectabilité statistique, cependant (si c'est de cela qu'il s'agit) n'est qu'un aspect du problème.

Si important soit-il d'être en mesure de dire aux plaignants que leurs prétentions feront l'objet d'une étude dans un laps de temps plus court, il demeure possible que les progrès réalisés à certaines étapes (réglements rapides, accélération des enquêtes, rationalisation des procédures de gestion des dossiers) se traduisent par des déceptions à d'autres étapes. On en voit déjà un exemple dans l'augmentation du phénomène du nombre d'affaires soumises à un conciliateur ou à un tribunal des droits de la personne. Car s'il faut sans doute, d'une certaine façon, y voir un progrès, ce fait ne garantit pas en soi l'imminence d'une réparation. Tous les aspects du processus nécessitent du temps et de l'argent. Le travail de conciliation serait sans conteste plus rapide si la Commission disposait de ressources supplémentaires à cet effet.

L'objectif fondamental de tout programme de défense des droits de la personne consiste à mettre au jour les actes discriminatoires, de façon que les victimes individuelles et les groupes qu'elles représentent puissent obtenir une réparation durable. La Commission peut jusqu'à un certain point s'estimer heureuse que plusieurs décisions aient été rendues en 1992 dans des causes-précédents. Mais cela ne saurait compenser l'augmentation du nombre de cas soumis à un tribunal des droits de la personne uniquement à cause du refus du gouvernement de s'adapter à son temps ou de tirer les conséquences pratiques des principes qu'elle a officiellement fait siens. Ce n'est pas un hasard si l'a fallu attendre des décisions judiciaires repères, en matière d'orientation sexuelle, pour amener les autorités politiques à tenter de s'acquitter de leurs responsabilités législatives. De l'avis de la Commission, elles ont amorcé dans plusieurs domaines, d'une façon pas très ordonnée, une série de reculs qui, non seulement ne contribuent en rien à l'éclat ou à la crédibilité de nos programmes de droits de la personne, mais suscitent de grandes interrogations quant à l'utilisation judicieuse des ressources publiques.

LA RÉALITÉ DES CHOSES

L'une des idées les plus souvent exprimées, lors du Colloque des pays du Commonwealth sur les institutions nationales de défense des droits de la personne tenue l'automne dernier, était la suivante : tous les organismes ayant une telle mission doivent être indépendants et accessibles, offrir des mesures de réparation efficaces et compter sur des ressources assurées. En d'autres termes : on aura beau définir les droits de la personne de la façon la plus précise, cela ne servira pas à grand-chose si leur protection et leur promotion ne sont pas confiées à un organisme digne de confiance, et de préférence non redevable aux autorités constituées. Cet objectif, bien qu'il aille de soi, est pourtant loin d'être réalisé dans tous les pays du Commonwealth, et encore moins dans tous les États membres des Nations Unies. Même le Canada, qui jouit à cet égard d'une situation enviable, se doit tout de même de vérifier de temps à autre s'il répond véritablement à cette norme.

À un moment où de nombreux Canadiens réclamaient vigoureusement une meilleure protection constitutionnelle de leurs droits, il y aurait lieu de tenter d'apprécier les régimes existants de protection des droits au regard des critères d'accessibilité, de crédibilité et d'efficacité. Peu de choses savent davantage la confiance du public que de nouvelles promesses de protection constitutionnelle ou législative formulées alors que, dans la pratique, les mécanismes de réparation ne sont pas vraiment adéquats. Est-ce la situation dans laquelle nous nous sommes trouvés en 1992 ? Nos collègues faisant partie d'organismes semblables au nôtre pourront dire ce qu'ils en pensent, mais, à bien des égards, la Commission se voit forcée de répondre par l'affirmative. En raison du volume de travail qu'elle a dû abattre en 1992, on est porté à conclure que l'exercice des droits à l'égalité ne va pas sans peine et sans douleur. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas manifesté de façon vraiment convaincante le ferme désir de supprimer certaines des échappatoires législatives qui rendent exagérément aléatoire l'élimination de la discrimination.

Pendant l'année, la Commission a reçu 1 282 nouvelles plaintes*. Au cours de cette même période, elle a par ailleurs donné suite à 1 693 plaintes* (anciennes et nouvelles). Des compressions budgétaires, appliquées dans tous les secteurs de l'administration, ont réduit les ressources de la Commission, déjà minces. Aussi s'est-elle vu contraindre une fois de plus à chercher des façons originales d'améliorer sa

* Y compris 177 règlements rapides et 345 plaintes transmises à d'autres organismes par la Commission.

choix que de rejeter la plainte. À son avis, il s'agissait d'une affaire fondée sur la question de l'« orientation sexuelle » qui ne faisait pas alors partie des motifs de discrimination reconnus dans la Loi. Selon lui, si la Commission n'avait pas décidé d'attendre, elle aurait été dans l'obligation de rejeter la plainte parce que le motif de discrimination en cause n'était pas inclus dans la Loi.

Les retards de toutes sortes causent encore des problèmes aux plaignants, aux intimés comme à la Commission. Les intimés prétendent parfois qu'une affaire ne devrait pas être examinée parce que la longueur du délai joue contre eux. Les tribunaux généraux et les tribunaux des droits de la personne ne retiennent pas toujours cet argument. Dans l'affaire *Cluff c. Ministère de l'Agriculture et Sage* (déjà examinée), le tribunal a rejeté les arguments des intimés selon lesquels il n'y avait pas lieu de poursuivre l'examen, et adopté le raisonnement d'une Commission d'enquête de l'Ontario en matière de droits de la personne pour expliquer sa décision : « . . . les tribunaux généraux et les tribunaux des droits de la personne ont été très réticents à rejeter des plaintes en raison d'un retard. Cette réticence s'explique pour au moins deux raisons évidentes. D'abord, l'appareil judiciaire est généralement surchargé et est donc lent à rendre les jugements ; en conséquence, il faut tenir compte du nombre élevé de causes contestées lorsqu'on allègue un long délai. En second lieu, le rejet est une façon brutale et définitive de régler une cause et ne permet même pas l'examen des questions contestées. C'est notamment le cas lorsqu'une partie innocente, comme les plaignants dans une cause sur les droits de la personne, n'ont d'autre choix que de déposer une plainte devant la Commission pour obtenir réparation et dépendent donc entièrement d'elle par la suite. » En tenant compte de tous les faits, le tribunal a conclu que le retard n'avait pas causé de préjudice réel aux intimés, et qu'il n'y avait pas lieu de suspendre une audience dans une affaire de droits de la personne à moins que le préjudice ne soit important » au point de porter véritablement atteinte à leur droit de présenter une défense appropriée ».

déshumanisants sont en butte à l'humiliation et à la moquerie. » La Charte ne garantit sûrement pas la diffusion de tels messages. Il y a donc une restriction inhérente à la liberté de parole et d'expression lorsque celle-ci se heurte à d'autres droits.

Le juge souligne aussi l'importance de procéder le plus rapidement possible à l'audience du tribunal de façon à limiter au minimum la liberté de parole et d'expression des intimés. L'audience a débuté en août. Entre-temps, le Liberty Net avait fait fi de l'injonction en exploitant le service de messages à partir des États-Unis et en laissant au Canada un service de répondeur indiquant aux personnes à l'écoute comment établir la communication. Moins de quatre mois après l'injonction, un autre juge de la Cour fédérale a conclu que le Liberty Net était coupable d'outrage au tribunal pour avoir fait fi de l'ordonnance rendue par le juge Muldoon. Le juge a condamné le représentant principal du Liberty Net à une amende et lui a imposé une peine d'emprisonnement. Mais ce dernier a par après été libéré sous caution jusqu'à ce que l'appel du Liberty Net soit entendu.

En septembre, la Cour a accordé une injonction dans un second cas. La Cour donnait ainsi l'ordre au Héritage Front et à Wolfgang Droegge de cesser de communiquer par téléphone les messages de propagande haineuse qui faisaient l'objet d'une plainte déposée par le Native Canadian Centre. De plus, la Cour prohibait la transmission de ce message ou de tout autre message semblable jusqu'à ce que le tribunal chargé d'entendre la plainte ait rendu une décision finale.

En mars, la Cour fédérale a conclu, dans l'affaire *Nielsen c. Emploi et Immigration Canada, Conseil du Trésor et Alliance de la fonction publique du Canada*, que la Commission a le pouvoir discrétionnaire de reporter l'examen d'une plainte. En 1989, Carol Nielsen a présenté une plainte dans laquelle elle reprochait aux intimés d'avoir fait preuve à son égard de discrimination fondée sur le sexe, l'état matrimonial et la situation de famille. Mme Nielsen a présenté des réclamations pour des soins dentaires fournis à sa partenaire et à la fille de cette dernière. Par suite du rejet de ses réclamations, elle a déposé une plainte.

Avant d'examiner la plainte de Mme Nielsen, la Commission a décidé d'attendre la décision que devait rendre la Cour suprême dans l'affaire *Mossop c. Procureur général du Canada*, qui portait sur la définition de « situation de famille » au sens de la Loi. Mme Nielsen n'a pas apprécié la décision de la Commission et a demandé à la Cour fédérale de forcer la Commission à constituer immédiatement un tribunal pour examiner la plainte. Le juge Muldoon a rejeté la demande pour deux motifs : en premier lieu, la Commission a le pouvoir de suspendre l'examen d'une plainte pourvu que la période de suspension soit raisonnable ; en deuxième lieu, en l'espèce, la suspension jouait en faveur de Mme Nielsen puisque dans l'alternative, la Commission n'avait d'autre

semaines la période de prestations. Le résultat a donc été différent de celui qui aurait été obtenu si l'on avait inclus les parents biologiques parmi les personnes visées par l'article 32. De l'avis de la Cour suprême, les tribunaux d'instance inférieure auraient dû « déclarer la disposition inopérante et suspendre l'effet de cette déclaration » de façon à donner au législateur le temps de modifier la Loi.

Moins d'un mois après le prononcé de cet arrêt, le juge Krevier de la Cour d'appel de l'Ontario a, dans l'affaire *Haig and Birch v. The Queen*, suivi ces lignes directrices en matière d'interprétation et interprété l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comme s'il comprenait les mots « orientation sexuelle ». Cette affaire a déjà été examinée dans le présent chapitre.

S'il n'y a pas de place pour de la propagande haineuse dans notre société, il n'en demeure pas moins qu'avant que soit mis en marche le processus visant la protection des droits de la personne, des messages préjudiciables peuvent continuer à blesser des groupes vulnérables. Voilà pourquoï, au mois de mars, la Cour fédérale a accueilli la demande d'injonction présentée par la Commission dans l'affaire *Commission canadienne des droits de la personne c. Canadian Liberty Net* et ordonné la suspension d'un service de messages téléphoniques qui faisait la promotion de la suprématie de la race blanche en Colombie-Britannique. La Commission a demandé une injonction pour empêcher le Canadian Liberty Net de poursuivre sa campagne de propagande haineuse à l'endroit des juifs et des personnes d'autres races jusqu'à la tenue d'une audience devant un tribunal constitué pour entendre les plaintes déposées contre cet organisme. Le Liberty Net a prétendu qu'il ne saurait y avoir de liberté de parole et d'expression si l'on n'est pas libre d'être blessant, et que la liberté qui se limiterait à dire uniquement ce qui n'est pas blessant constituerait une liberté confinée au discours acceptable par le gouvernement, comme c'est le cas dans les États totalitaires.

Le juge Muldoon a conclu qu'il était plus important de protéger les personnes contre le tort causé par la propagande haineuse. La poursuite des activités du service de messages causerait beaucoup plus de préjudice aux personnes d'origine juive ou d'autres races que n'en causerait au Liberty Net l'interruption temporaire de ce service. Le juge a reconnu qu'il était difficile de choisir entre les valeurs opposées de la liberté d'expression et du droit de ne pas être visé par de la propagande haineuse, mais il a conclu que la réduction temporaire de la liberté d'expression de Liberty Net ne lui causerait pas un préjudice irréparable, tandis que les personnes visées par la propagande haineuse continueraient de subir un préjudice chaque fois que quelqu'un appellerait le service de messages. Il a en outre interprété la Charte d'une façon qui impose certaines limites à la liberté de parole. « Les personnes contre lesquelles sont dirigés des messages de dénigrement

MESURES
CORRECTIVES

quelque endroit au Canada.

nationale ou ethnique, de leur couleur ou de leur orientation sexuelle. Il a ordonné à William Harcus, aux Manitoba Knights du Ku Klux Klan et à toute autre personne de mettre fin à la propagande haineuse et lui a interdit d'effectuer toute communication semblable à l'avenir en

Dans l'arrêt *Schachter c. Canada*, la Cour suprême du Canada a établi de nouvelles lignes directrices pour l'examen de dispositions législatives qui violent la *Charte canadienne des droits et libertés*. Shalom Schachter a attaqué la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1985 parce qu'elle ne donnait pas aux parents biologiques, à la naissance d'un enfant, les mêmes prestations que celles que pouvaient recevoir des parents adoptifs au moment de l'adoption d'un enfant. M. Schachter avait l'intention de rester à la maison avec le nouveau-né dès que son épouse pourrait retourner au travail. Il a donc fait une demande de prestations en vertu de l'article 30 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, mais comme cet article ne prévoyait que des prestations de maternité, il l'a modifiée en une demande de prestations de paternité en vertu de l'article 32, qui prévoyait le versement de quinze semaines de prestations, partageables à leur gré, à des parents adoptifs à la suite de l'arrivée de leur enfant. La demande de M. Schachter a d'abord été rejetée mais la Cour fédérale était d'avis que ce refus était inconstitutionnel et a donc statué que les dispositions de l'article 32 devaient s'appliquer aussi aux parents biologiques. La Cour d'appel fédérale était d'avis que l'imposition de cette mesure corrective relevait en effet de la compétence du juge de première instance.

La Cour suprême a conclu cependant, que l'extension de la portée de l'article 32 de la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à englober les parents biologiques ne constituait pas une solution appropriée. Lorsqu'une loi est inconstitutionnelle, c'est le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qu'il faut invoquer pour obtenir des mesures correctives et dans la plupart des cas, une disposition qui viole le paragraphe 15(1) de la Charte en prévoyant un avantage inégal devrait être déclarée inopérante. Dans des cas exceptionnels seulement, les tribunaux pourraient étendre le champ d'application d'une loi pour qu'elle accorde certains avantages ou protections à un groupe qui avait auparavant été exclu.

Dans cette affaire, la Cour a conclu qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments de preuve pour pouvoir élargir la portée de la loi. Compte tenu de l'importance du groupe exclu (les parents biologiques), un tel élargissement constituerait « un empiètement... sur le domaine législatif... suffisamment important pour modifier la nature de l'ensemble du régime. » À la suite de la décision de la Cour fédérale, le législateur a de toute façon modifié la Loi de façon à inclure les parents biologiques à l'article 32, tout en réduisant à dix

audience. Les parties ont toutefois convenu d'un règlement avant le début de l'audience du deuxième tribunal.

En 1992, les normes d'acuité visuelle ont été attaquées dans l'affaire *Cremona c. Wardair* lorsque, avec l'appui de la Cour d'appel fédérale, un tribunal a rejeté l'argument selon lequel les agents de bord ne pouvaient porter des lentilles cornéennes en raison du risque qu'elles se détachent au cours d'une urgence et les empêchent de venir en aide aux passagers.

En novembre, Daniel Preston a reçu la somme de 56 000 \$ en règlement de la plainte qu'il avait déposée contre les Forces armées canadiennes. Un examen médical pratiqué lorsque M. Preston suivait un entraînement de base a révélé qu'il souffrait de psoriasis. À cette époque, les personnes souffrant de psoriasis ne pouvaient faire partie des Forces armées, et M. Preston a été mis en disponibilité. Les Forces armées ont modifié leur politique depuis et plus de 90 p. 100 des personnes souffrant de psoriasis peuvent maintenant servir dans les Forces armées. L'indemnité de M. Preston était ainsi ventilée : 47 137 \$ pour perte de salaire, 8 812 \$ en intérêts et 1 000 \$ en dommages.

Une plainte déposée par un homme atteint du virus de l'immunodéficience humaine a été entendue en 1992. Simon Thwaites a prétendu avoir été mis en disponibilité par les Forces armées canadiennes en 1989, après qu'on lui eut refusé des promotions, des cours d'orientation professionnelle et la possibilité d'un service actif, parce qu'il était séropositif. L'audience s'est terminée en novembre et la décision devrait être rendue au printemps de 1993.

PROPAGANDE HAINEUSE

La communication de propagande haineuse par téléphone constitue un acte discriminatoire en vertu de l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cet article a été invoqué plus souvent que d'habitude au cours de l'année 1992. Une discussion détaillée d'autres cas de propagande haineuse se trouve à la section « Compétence et procédure » du présent chapitre.

En décembre, un tribunal a examiné huit plaintes dans l'affaire *League of Human Rights et al. v. Manitoba Knights of the Ku Klux Klan and William Harcus*. Les plaignants prétendaient que M. Harcus et les Manitoba Knights exploitaient un répondeur téléphonique communiquant de la propagande haineuse. Même si les intimés n'ont pas comparu à l'audience, le tribunal a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour établir un lien entre eux et les messages téléphoniques et que ces messages étaient susceptibles d'exposer des personnes à la haine ou au mépris du fait de leur race, de leur origine

doive en arriver à la même conclusion, à savoir que la politique était nécessaire pour éviter un risque réel. Toutefois, comme il est impossible de prévoir la réponse que donnerait un tribunal par suite des récents progrès en matière de contrôle du diabète, il était nécessaire de procéder à l'audience. Canadien Pacifique a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

La Cour d'appel fédérale a renvoyé à un nouveau tribunal la plainte visée dans l'affaire *Niles c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* après que le CN lui eut demandé de réviser la conclusion d'un premier tribunal portant que le CN avait fait preuve de discrimination envers M. Niles en mettant fin à son emploi comme agent d'expansion industrielle parce qu'il était alcoolique. À la suite de nombreuses absences de M. Niles, ses supérieurs ont discuté avec lui de son problème et des programmes de traitement disponibles, et l'ont encouragé à obtenir de l'aide. L'employeur l'a suspendu de son poste jusqu'au moment où il serait en mesure de reprendre ses fonctions ; lorsqu'il s'est présenté à nouveau, il n'a toutefois pas réussi à convaincre son employeur, par ses déclarations ou ses références, qu'il était parvenu à maîtriser son alcoolisme et son absentéisme ; l'employeur l'a donc congédié. Le premier tribunal a conclu que le CN n'avait pas démontré que ses lignes de conduite sur l'alcoolisme constituaient une exigence professionnelle justifiée et qu'il s'y était conformé en essayant de composer avec M. Niles. Il a alors ordonné au CN de réintégrer M. Niles dans le poste qu'il occupait et de lui verser la rémunération et les prestations au titre de la pension qu'il avait perdues.

La Cour d'appel fédérale a conclu que le tribunal avait commis plusieurs erreurs qui justifiaient l'annulation judiciaire de cette décision, ce qui se produit rarement. En premier lieu, le tribunal avait commis une erreur fondamentale de fait en ne tenant pas compte de la déposition d'un témoin expert sur l'importance d'une forme de programme destiné à aider les alcooliques à s'en sortir. M. Niles n'avait pas participé régulièrement à ce programme. La conclusion du tribunal portant que le CN ne s'était pas conformé à ses propres lignes de conduite constituait aussi une erreur : la Cour a conclu que l'employeur avait en fait respecté ses propres règles sur l'alcoolisme. En outre, le tribunal avait commis une erreur de droit en qualifiant comme directe plutôt qu'indirecte la discrimination dans cette affaire et, partant, en obligeant le CN à démontrer qu'il s'agissait d'une exigence professionnelle justifiée plutôt que de lui demander de prouver qu'il avait tenté de composer avec M. Niles. La Cour était convaincue que le CN avait rempli son obligation de composer avec son employé, en tolérant ses absences tout comme les dommages causés à l'automobile de l'entreprise, et en le suspendant temporairement de son poste plutôt que de le congédier. Elle a donc ordonné la tenue d'une nouvelle

l'endroit des plaignants en les traitant différemment des électeurs bien portants et qu'un tel traitement ne pouvait se justifier que s'il était impossible d'assurer l'accessibilité des lieux. Il a conclu que la question des coûts ne constituait pas un facteur déterminant, eu égard tout particulièrement au fait que le droit de vote est un droit fondamental.

Le tribunal a donc statué que le droit à un traitement égal en matière d'élections fédérales comprend le droit à l'accessibilité à tous les bureaux des directeurs du scrutin, au scrutin par anticipation et à tous les bureaux de scrutin sauf si, du fait de cette exigence, il devenait impossible d'établir un bureau de scrutin dans une région particulière. Advenant qu'on juge impossible d'établir un bureau de scrutin accessible dans une région donnée, les personnes handicapées touchées ont le droit de recevoir un préavis suffisant et de connaître les raisons avancées. Le traitement égal devrait aussi comprendre le droit de disposer d'aires de stationnement appropriées et d'enseignes indiquant où se trouve l'entrée la plus proche.

En novembre, par suite d'une plainte présentée par Pat Danforth au sujet du bureau principal de Regina, Postes Canada a accepté de rendre les bureaux de poste accessibles aux personnes qui se déplacent en fauteuil roulant. Mme Danforth s'est d'abord plainte du fait que le bureau de poste n'était pas accessible en fauteuil roulant ; Postes Canada a alors installé une rampe, mais celle-ci, au dire de Mme Danforth, n'était ni sécuritaire, ni efficace. Postes Canada a finalement apporté des modifications à la rampe pour la rendre conforme aux normes d'accès établies dans le Code national du bâtiment de 1990. Elle a aussi consenti à adopter des solutions de remplacement adéquates lorsque des bureaux de poste ne peuvent être rendus accessibles. Mme Danforth a obtenu une indemnité de 500 \$.

La Cour fédérale a permis la tenue d'une audience d'un tribunal dans l'affaire *Tymchyshyn c. Canadian Pacific Ltd*, malgré la requête en opposition présentée par Canadian Pacific. Gregory Tymchyshyn était contremaître de triage chez CP de 1979 à 1986. En 1986, CP a appris qu'il était diabétique insulino-dépendant. En raison de la politique générale de la société ferroviaire qui interdit aux diabétiques insulino-dépendants de travailler avec de la machinerie, il a été muté à un autre poste au sein de l'entreprise. Il a déposé deux plaintes portant qu'il faisait l'objet de discrimination fondée sur sa déficience. L'audition de ses plaintes avait été fixée au mois d'octobre 1991, mais CP a présenté une requête. Elle y a prétendu que la Cour d'appel fédérale avait déjà déterminé dans l'arrêt *Mahon c. Canadian Pacific Ltd* qu'une politique sur la question de l'insuline pouvait constituer une exigence professionnelle justifiée. Même si les circonstances des deux affaires avaient quelques éléments en commun, la Cour a conclu que pour obtenir la suspension de l'audience, CP devait prouver qu'elles étaient à ce point semblables qu'un tribunal

DEFICIENCE

pas à sa nouvelle affectation. Un examen plus approfondi de cette affaire se trouve à la page 59.

Les plaintes de discrimination fondée sur des déficiences sont monnaie courante pour la Commission et leur aboutissement à des incidences non seulement sur le plaignant, mais aussi sur tout l'environnement des personnes qui souffrent de déficiences.

En février, un tribunal a conclu, dans l'affaire *Gauvreau c. Banque Nationale du Canada*, que la banque avait exercé une discrimination à l'endroit de M. Gauvreau en refusant de l'embaucher comme directeur de son service des affaires juridiques parce qu'il doit se déplacer en fauteuil roulant. M. Gauvreau pouvait justifier d'une vaste expérience dans le domaine bancaire et de références quant à sa compétence comme avocat. Il a prétendu que la vice-présidente aux affaires juridiques lui avait dit qu'il était son premier choix pour le poste, mais que deux des hauts dirigeants de la banque avaient renversé la décision de la vice-présidente. En guise d'explication, on a prétendu que M. Gauvreau n'avait pas certaines caractéristiques nécessaires pour l'emploi. Le tribunal a jugé qu'il s'agissait là d'un prétexte puisque les caractéristiques en question (notamment le « profil de l'entreprise » et un intérêt à l'égard des opérations internationales de la banque et des promotions éventuelles) ne faisaient pas partie de la description du poste, n'avaient aucun lien précis avec l'emploi et n'avaient pas été prises en considération par qui que ce soit au cours des premières étapes du processus de sélection. Il a en outre conclu qu'on avait appliqué au plaignant des critères différents de ceux qui avaient été employés à l'égard de la personne qui a finalement été embauchée, et que jamais auparavant une telle recommandation de la vice-présidente aux affaires juridiques n'avait été rejetée. Il a souligné que l'autorité finale des dirigeants dans le processus de dotation ne pouvait s'exercer de façon arbitraire et qu'elle devait respecter les dispositions des lois sur les droits de la personne. La banque a interjeté appel devant un tribunal d'appel, mais les parties ont convenu d'un règlement satisfaisant.

Le référendum d'octobre sur la Constitution a fourni aux personnes dont la mobilité est restreinte la première occasion d'exercer leur droit à l'accessibilité aux bureaux de scrutin. Après l'élection fédérale de 1984, l'Association canadienne des paraplégiques et huit personnes qui se déplacent en fauteuil roulant avaient déposé des plaintes contre Elections Canada parce que plusieurs bureaux de scrutin n'étaient pas accessibles. Les plaignants ne pouvaient se rendre à l'intérieur des bureaux de scrutin ou devaient y être transportés. Dans *Association canadienne des paraplégiques c. Elections Canada*, le tribunal a conclu en février que l'organisme avait fait preuve de discrimination à

fondée sur son état matrimonial et sa situation de famille. Il a statué que pour établir une défense à une accusation de discrimination en cette matière, l'organisme devait démontrer l'existence d'un lien objectif entre la politique et la situation. L'objet principal visé était de s'assurer qu'un candidat a la compétence requise pour le poste ; une interdiction généralisée visant l'embauche de membres de la famille ne pouvait se justifier, et dans les cas visés par l'application d'une règle générale de cette nature, il fallait établir des critères d'exception. Même si en théorie le Conseil prévoyait des exceptions, aucun critère n'avait été établi. Mme Chiang ne savait pas que des exceptions étaient possibles, et le Conseil n'avait jamais permis quelque dérogation à cette politique. Le Conseil a donc été appelé à abolir sa politique et à verser à Mme Chiang la somme de 59 982,31 \$ pour ses trois années de travail non rémunéré et la somme de 1 000 \$ à titre d'indemnité, avec les intérêts sur les deux sommes.

Dans l'affaire *Le Blanc c. Société canadienne des Postes*, Robert Le Blanc, gestionnaire de la Société, a prétendu avoir fait l'objet de discrimination parce que son épouse, qui avait précédemment été employée au même établissement, avait déposé des plaintes contre leur employeur commun portant qu'elle était harcelée par des collègues de travail qui désapprouvaient cette relation entre un membre de la direction et un membre du syndicat. Après son mariage et la démission de son épouse, M. Le Blanc a été promu à un nouveau poste de superviseur intérimaire, mais la Société l'a rétrogradé à son ancien poste et lui a donné une cote relativement faible lors de son évaluation de rendement annuelle, en notant que s'il n'avait pas été « indirectement concerné » dans les plaintes déposées par sa femme, il aurait pu obtenir une cote d'évaluation plus élevée.

Postes Canada prétendait que « l'état matrimonial » comme motif de distinction illicite ne couvre pas les activités d'un conjoint, et que de toute façon la vraie raison de la faible cote obtenue par M. Le Blanc était son rendement inférieur. Le tribunal a rejeté ces deux arguments et conclu que les activités de l'épouse de M. Le Blanc avaient effectivement constitué un facteur important dans la façon dont Postes Canada l'avait traité. M. Le Blanc a reçu l'indemnité maximale de 5 000 \$ en dommages généraux, en plus de la somme de 409,60 \$ pour perte de salaire subie au moment où il a été démis de son poste intérimaire, avec intérêts sur les deux sommes.

Un tribunal a entendu en septembre et en octobre la plainte portée contre les Forces armées canadiennes par James Lambie au sujet d'une distinction fondée sur l'état matrimonial. On avait annoncé au lieutenant-colonel Lambie qu'il serait promu au rang de colonel et de commandant d'une base, mais cette promotion lui aurait été retirée après qu'il eut révélé, dans une discussion avec des officiers supérieurs, qu'il était en instance de divorce et que son épouse ne l'accompagnerait

de cette affaire. La Commission a jugé que cette décision était trop limitative à l'égard des activités liées au travail et elle en a interjeté appel devant la Cour fédérale.

Dans l'une des diverses affaires de discrimination sexuelle réglées à l'amiable, un conciliateur de la Commission a aidé Deborah Grisewood et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada à en arriver à un règlement. Mme Grisewood travaillait comme fonctionnaire de l'immigration à l'aéroport international de Vancouver dans une équipe rotative lorsque, pour des raisons médicales liées à sa grossesse, elle a demandé à son employeur de l'affecter à un poste à temps partiel ou à des équipes de jour. Devant le refus de la CEIC d'accéder à sa demande, Mme Grisewood a déposé une plainte. Aux termes du règlement, la CEIC s'est engagée à répondre aux demandes des employées enceintes conformément à une politique du Conseil du Trésor qui prévoit que les ministères du gouvernement doivent « faire un effort raisonnable pour muter ou affecter les employées enceintes qui s'inquiètent de l'exercice de certaines fonctions au cours de leur grossesse. » Mme Grisewood recevra en outre une indemnité de 5 000 \$.

Dans une affaire semblable, les Forces armées canadiennes ont modifié leur politique de congés de maladie à la faveur du règlement de la plainte de discrimination sexuelle présentée par Lise Boulanger. La plaignante a affirmé qu'on lui avait refusé un congé pour maladie liée à sa grossesse avant comme après la naissance de son enfant. La politique modifiée permettra désormais de prendre des congés pour des maladies liées à la grossesse ; Mme Boulanger recevra une somme globale de 13 605,07 \$ pour perte de salaire de même qu'une somme de 1 000 \$ à titre d'indemnité.

ETAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Les contraintes professionnelles et autres qui sont principalement liées à l'état matrimonial ou à la situation de famille ne sont plus considérées comme normales ou valables. Les organismes doivent s'efforcer tout particulièrement de ne pas se fonder sur des idées préconçues lorsqu'ils sont appelés à juger de la capacité d'une personne à occuper un emploi.

Dans l'affaire *Chiang c. Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada*, la politique du Conseil interdisant au bénéficiaire d'une subvention de l'utiliser pour engager des membres de sa famille a été contestée. Mme Chiang avait été engagée comme assistante à la recherche par son mari, professeur de chimie qui avait reçu une subvention du Conseil. Une partie de son salaire devait lui être versée par son mari sur la subvention obtenue, mais de 1986 à 1989, Mme Chiang n'a pas été rémunérée en raison de la politique en cause.

Un tribunal a retenu la prétention de Mme Chiang portant que la politique d'antipéotisme du Conseil constituait de la discrimination

Le nombre des plaintes pour discrimination fondée sur le sexe s'est maintenu tandis que celui des plaintes pour harcèlement sexuel a augmenté considérablement.

En juillet, un tribunal a conclu que *Métro Express* avait agi de façon discriminatoire contre une employée, qui avait démissionné après que son supérieur l'eut harcelée sans que la société n'intervienne. Dans *Bouvier c. Métro Express et Lacroix*, le tribunal a énuméré les trois éléments que doit établir la plaignante pour prouver qu'elle a été victime de harcèlement sexuel : le comportement doit être de nature sexuelle, non désiré et humiliant. À son avis, le montant de l'indemnité devrait être fondé sur la nature du harcèlement (verbal ou physique), le degré d'insistance ou de contacts physiques, la durée et la fréquence du harcèlement, et l'âge et la vulnérabilité de la victime. En donnant une interprétation stricte au principe selon lequel les « pertes matérielles qui découlent de l'acte discriminatoire peuvent faire l'objet d'une indemnisation », le tribunal n'a accordé à Mme Bouvier que la somme de 660 \$ avec intérêts à titre d'indemnité pour perte de salaire, soit l'équivalent du revenu d'emploi perdu pendant la période de carence d'un mois et demi entre la fin de son emploi et le début des prestations d'assurance-chômage. Même si le montant des prestations d'assurance-chômage était légèrement inférieur à celui de son revenu d'emploi antérieur, le tribunal ne lui a pas accordé la différence entre les deux et n'a pas motivé sa décision à cet égard. En revanche, il lui a accordé une indemnité de 2 000 \$, avec intérêts, à titre de dommages-intérêts généraux. Cette décision soulève la question de savoir si le tribunal a donné une interprétation trop stricte au droit de l'employé à une indemnité pour perte de salaire. La Commission a interjeté appel sur ce point devant la Cour fédérale.

Lesley Cluff a prétendu avoir été harcelée sexuellement par un collègue de travail alors qu'elle participait à une conférence liée à son travail en 1986 et avoir fait l'objet de discrimination de la part de son employeur, le ministère de l'Agriculture. Les intimés ont prétendu que la tenue d'une audience après des années de retard les priverait des droits que leur garantit la Charte, mais le tribunal a écarté leur objection en juin. En novembre, il a conclu que Mme Cluff n'avait pas fait l'objet de discrimination de la part de son employeur puisqu'elle discrimination ne s'était pas produite « dans le cadre de [l']emploi » et que, partant, le ministère n'en était pas responsable. Même si Mme Cluff avait organisé et présidé la conférence annuelle de 1986 de la Eastern Canada Farm Writers Association et y avait participé à titre de déléguée d'Agriculture Canada, le tribunal a conclu que le ministère ne lui avait pas demandé de faire partie de cette association ni d'organiser la conférence. Par conséquent, ces activités n'étaient pas liées à son travail et le tribunal n'avait pas compétence pour connaître

Les Forces canadiennes ont par ailleurs prétendu que l'âge de la retraite constituait une exigence professionnelle justifiée au sens de l'alinéa 15a) de la Loi. Le tribunal a conclu que la retraite obligatoire à un âge déterminé n'était pas nécessaire pour garantir une bonne condition physique. Il a estimé que l'insistance sur le principe voulant que les militaires actifs soient aptes au combat était incompatible avec l'acceptation, par les Forces canadiennes, du fait que la condition physique des militaires était tout au plus légèrement supérieure à celle de la population en général. Comme des tests périodiques pouvaient permettre de déterminer la condition physique et l'endurance de chaque militaire, le tribunal a également statué que la retraite obligatoire n'était pas nécessaire à cette fin. Le tribunal n'a pas non plus été convaincu du fait que la retraite obligatoire à cinquante-cinq ans était nécessaire pour assurer la progression constante des militaires, des grades inférieurs aux grades supérieurs, pour éviter la stagnation à un échelon, pour permettre l'avancement et pour accroître la motivation. De fait, la retraite obligatoire n'a contribué que dans une faible mesure au taux d'attrition de dix pour cent qui, selon les Forces canadiennes, était nécessaire pour permettre une progression satisfaisante de la carrière.

Les dix plaignants se sont partagé 579 934 \$ à titre d'indemnité pour salaires perdus, intérêts compris. Le tribunal a également invoqué le jugement *Morgan*, lequel établit le principe de l'indemnisation à l'égard de [TRADUCTION] « des pertes financières qui découlent directement de l'acte discriminatoire », aux fins de déterminer que la période d'indemnisation prenait fin deux ans après la date de la retraite. Aucune indemnité pour préjudice moral n'a été accordée. Les Forces canadiennes en ont appelé de la décision et ont également publié une nouvelle version des *Ordonnances et Règlements royaux* où les dispositions relatives à l'âge de la retraite sont désormais conformes à l'alinéa 15b). Enfin, les modifications proposées à l'égard de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* renferment un nouvel alinéa 15h) qui autorise expressément la retraite obligatoire dans les Forces armées canadiennes, ce qui mettrait la politique de celles-ci à l'abri de toute contestation ultérieure.

Un autre aspect de la discrimination fondée sur l'âge est celui de l'âge minimal requis pour participer à une activité. Membre de l'équipe de ski de fond du Nouveau-Brunswick, Thera Breau voulait participer aux Jeux d'hiver du Canada en février 1991. Elle n'avait que quatorze ans, et l'âge minimal requis pour participer à la compétition était de quinze ans. Le Conseil des Jeux du Canada n'a pu justifier l'exigence et a choisi de régler, au stade de l'enquête, la plainte de Thera Breau relative à la discrimination fondée sur l'âge. Il a adopté de nouveaux principes directeurs qui exigent des organismes sportifs, à l'échelle nationale, qu'ils justifient l'âge minimal requis ou qu'ils permettent à des athlètes exceptionnels de participer aux compétitions quel que soit leur âge.

Dans l'affaire *Bell et Cooper c. Commission canadienne des droits de la personne*, il était question de l'âge de la retraite obligatoire pour les pilotes ainsi que du refus de la Commission de demander de constituer un tribunal aux fins d'examiner la plainte. Tous deux pilotes, MM. Bell et Cooper avaient été obligés, en application d'une politique interne du transporteur aérien, de prendre leur retraite dès l'âge de soixante ans. Ils se sont adressés à la Commission, et celle-ci a rejeté leur plainte en raison, principalement, d'un arrêt de la Cour suprême prononcé précédemment. Les plaignants ont demandé à la Cour fédérale d'ordonner à la Commission de faire en sorte qu'un tribunal soit constitué. La Cour fédérale a dit qu'elle ne pouvait le faire vu la décision de la Cour suprême rendue en 1990 dans *McKinney c. Université de Guelph*, où il avait été statué qu'un programme de retraite obligatoire bien fondé et raisonnablement justifié ne pouvait être jugé contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés* ni à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

L'alinéa 15c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* permettait la mise à la retraite obligatoire de l'employé qui atteignait « l'âge de la retraite en vigueur » pour le même genre d'emploi, de sorte que la politique du transporteur aérien contestée par MM. Bell et Cooper était valable. Malgré la position qu'elle a adoptée dans cette affaire, la Commission a maintes fois fait valoir que la retraite obligatoire n'avait plus sa place dans notre société et que les dispositions de la Loi qui s'y rapportaient devaient être supprimées. En décembre, l'État fédéral a proposé des modifications à la Loi afin, notamment, de supprimer la disposition en cause. Si elle est adoptée, cette modification devrait avoir une grande incidence sur les politiques canadiennes en matière de retraite.

Une autre affaire relative à la retraite obligatoire, *Martin et al. c. Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes*, portait sur dix plaintes formulées par des militaires pour le motif que la politique des Forces armées canadiennes concernant l'âge de la retraite était discriminatoire à leur égard. Comme l'âge de la retraite, pour les militaires, était établi dans les *Ordonnances et Règlements royaux*, les Forces canadiennes ont soutenu que ceux-ci étaient sauvegardés par l'alinéa 15b) de la Loi, lequel prévoit que la retraite obligatoire est autorisée lorsqu'elle est établie « par la loi ou les règlements que peut prendre le gouverneur en conseil pour l'application du présent alinéa ». Le tribunal a rejeté la position des Forces canadiennes et a fait droit aux prétentions de la Commission selon lesquelles un règlement devait clairement être pris aux fins de l'alinéa 15b) pour constituer une exception à l'application de la Loi. Les *Ordonnances et Règlements royaux* ont été établis avant que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne soit adoptée, et celle-ci a préséance. De plus, comme la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est une loi spéciale, semblable à la Charte, une exception doit toujours être expresse, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

RELIGION

faire en sorte que tous les employés de la région aient droit à une formation interculturelle sur la culture autochtone et de fournir à tous les employés des lignes directrices claires quant à ce qu'il convient de faire en matière de harcèlement. À la fin de l'année, la Commission avait décidé d'interjeter appel.

Les cas relatifs à la discrimination fondée sur la religion sont de plus en plus rares ; néanmoins, chaque année, la Commission ou un tribunal sont saisis d'un certain nombre d'affaires de cette nature.

En 1991, nous avons signalé le jugement rendu dans *Kurvis c.*

L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor, dans lequel un tribunal a tranché en faveur de Benno Kurvis dans la plainte que celui-ci avait formulée à l'égard du syndicat et de l'État. M. Kurvis prétendait qu'on lui avait refusé l'autorisation de verser l'équivalent de ses cotisations syndicales à un organisme de charité parce que l'église dont il faisait partie, l'Église baptiste de Marathon, n'était pas enregistrée comme organisme de charité en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'État en a appelé de la décision, mais il s'est désisté de son appel en février pour se conformer à l'ordonnance initiale du tribunal. M. Kurvis a eu droit à une indemnité pour les frais juridiques engagés ainsi qu'à des dommages-intérêts pour le préjudice moral subi, et il s'est vu accorder le droit de verser l'équivalent de ses cotisations syndicales à l'organisme de charité de son choix.

À la fin de l'année, la Commission avait décidé d'interjeter appel.

En juillet, un tribunal a entendu la plainte formulée par Violet Prince à l'égard du ministère des Affaires indiennes et du Nord. M^{me} Prince prétendait que le ministère exerçait une discrimination à son égard en refusant de fournir chambre et pension à sa fille pendant que celle-ci fréquentait une école catholique située à l'extérieur de la réserve, tandis que le ministère versait une indemnité à d'autres parents autochtones dont les enfants allaient dans une école publique parce qu'il n'existait pas d'école convenable dans la réserve. Depuis, le tribunal a statué que la plainte ne relève pas de sa compétence en raison de l'exception que lui accorde l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* relativement aux actions entreprises en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Au moment de mettre sous presse, la Commission avait décidé d'interjeter appel.

AGE

À l'automne, la question de la retraite obligatoire suscite encore des débats et interrogations. Étant donné le vieillissement de la population canadienne, les cas relatifs à la discrimination fondée sur l'âge pourraient constituer une part encore plus importante des dossiers portant sur les droits de la personne au Canada.

de tolérer, sur le lieu de travail, des graffiti, des blagues et des propos racistes parce qu'elle estimait que cela faisait « partie de la vie ». En outre, à l'endroit où travaillait M. Dwyer, il n'existait aucun programme visant à familiariser les employés avec les politiques applicables en matière de droits de la personne ou visant à assurer l'application de celles-ci par les surveillants. Le tribunal a conclu à la nécessité « de prendre des mesures énergiques en matière de droits de la personne, de les faire connaître et de les appliquer vigoureusement à tous les niveaux de la Société canadienne des postes », ainsi qu'à la nécessité « d'un climat de travail dans lequel les membres de tous les groupes raciaux sont traités, aussi bien par la direction que par leurs collègues de travail, avec le même respect pour leur dignité humaine ».

Un tribunal a rendu sa décision en décembre dans l'affaire *Pitawanakwat c. Ministre du Secrétaire d'Etat*. D'origine ojibway, M^{me} Pitawanakwat travaillait au service du ministre du Secrétaire d'Etat à titre d'agent de développement social. Elle a prétendu avoir fait l'objet d'un traitement différent, avoir été harcelée et avoir été finalement congédiée à cause de sa race. L'audition de la cause de M^{me} Pitawanakwat, dont le tribunal a été saisi en 1990, a été remise à plusieurs reprises. Une fois commencée, elle a été reportée pour permettre à la Cour fédérale de se prononcer sur certaines questions d'ordre de procédure. Le tribunal a repris l'audition de la cause, et ses travaux se sont poursuivis en 1992. Dans sa décision, le tribunal a jugé que la discrimination raciale était l'un des motifs pour lesquels M^{me} Pitawanakwat avait fait l'objet de malveillance puis avait été congédiée par le ministre. Il a essentiellement reproché à ce dernier son manque d'intérêt, de compréhension et de propension à prendre les mesures qui s'imposaient relativement aux informations répétées voulant que des actes discriminatoires soient commis à l'un de ses bureaux. Toutefois, il a conclu, par ailleurs, que M^{me} Pitawanakwat avait contribué à la situation, de sorte qu'aucune indemnité n'a été accordée pour préjudice moral.

Le tribunal a ordonné au ministre d'offrir à M^{me} Pitawanakwat le premier poste d'agent de développement social, de même niveau, à devenir vacant dans une autre région que celle où elle avait travaillé, et de lui permettre de participer à tout programme de recyclage dont elle pourrait avoir besoin. La plaignante s'est également vu accorder les salaires et avantages perdus, avec les intérêts courus, pour la période de vingt-quatre mois écoulée depuis son congédiement. Le ministre a dû, en outre, présenter des excuses par écrit et il a été critiqué pour les mesures prises à l'égard de deux employés qui avaient donné leur appui à la plaignante. Enfin, le tribunal a enjoint au ministre de mettre en œuvre un programme spécial visant à recruter davantage d'autochtones, de faire plus d'efforts pour que les dossiers relatifs à des autochtones soient confiés à des agents de développement social autochtones, de

personne lésée. L'État n'ayant pris aucune mesure d'adaptation, le tribunal a accordé une réparation comportant trois volets : le droit d'établissement a été accordé à Nandlal Menghani, Jawahar Menghani a obtenu une indemnité de 2 500 \$ pour les conséquences de l'acte discriminatoire sur sa santé, sa famille et ses affaires, et le ministre des Affaires extérieures a dû offrir ses excuses aux deux frères. L'État en a appelé de la décision au mois de juin, et l'appel sera entendu en 1993.

Au mois d'août, un tribunal a statué, dans *Grover c. Conseil national de recherches du Canada*, que le Conseil avait exercé à l'égard de l'un des scientifiques à son service, M. Chander Grover, une discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. Il a convenu que le Conseil avait tenté de diminuer le statut scientifique de M. Grover, de réduire ses activités de recherche et de gêner son avancement. Il a également remis en question l'attitude du Conseil au cours de l'enquête. « [D]e la première plainte de M. Grover jusqu'au dernier jour de la présente audience », a dit le tribunal, « le CNR a cherché à faire pression sur les témoins, et à contrôler et empêcher la production de certains témoignages devant le présent tribunal ».

Le tribunal a également jugé que l'employeur avait contrevenu à l'article 59 de la Loi, qui, de concert avec l'article 60, prévoit que commet une infraction quiconque menace ou intimide une personne qui a déposé une plainte, qui a témoigné ou qui a autrement collaboré à l'examen d'une plainte. Le tribunal a donc recommandé à la Commission de demander au procureur général du Canada de faire enquête et de poursuivre le Conseil. L'affaire a été portée à l'attention de la ministre.

Au nombre des autres éléments d'intérêt de cette décision, mentionnons que le tribunal ordonne au Conseil de réviser, avec l'aide de la Commission, son programme et sa politique en matière de droits de la personne, exige que les parties nomment un arbitre afin de calculer l'indemnité due à M. Grover pour perte de salaire et ordonne au Conseil de défrayer le plaignant de ses frais juridiques en plus de lui verser des dommages-intérêts de 5 000 \$.

En juillet, dans *Dwyer c. Société canadienne des postes*, un tribunal a conclu que M. Dwyer n'avait pas prouvé qu'il avait été victime de discrimination du fait qu'il était noir. La preuve a simplement révélé que la direction entendait faire en sorte que M. Dwyer se conforme aux exigences liées, à sa qualité d'employé et, d'autre part, à sa fonction de délégué syndical, et non que la direction avait fait preuve de racisme. Le tribunal en est arrivé à la conclusion que le plaignant était « irascible, peu coopératif, grossier et manipulateur », ce qui expliquait pourquoi la direction « était attentive à s'assurer qu'il ne manquait pas à ses obligations ». Il a néanmoins reproché à la Société

discriminatoires sont relativement subtils et ne font presque jamais l'objet d'un avis. La Commission doit, dans la mesure du possible, s'appuyer sur des données objectives et neutres — plus il y en a, plus la tâche est possible.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Les cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine comptent traditionnellement pour une part substantielle de la charge de travail de la Commission ainsi que des litiges les plus complexes qui sont soumis aux tribunaux. L'année 1992 ne fait pas exception.

Au mois de mai, dans l'affaire *Menghani c. Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et ministère des Affaires extérieures*, un tribunal a fait droit aux prétentions de Jawahar Menghani selon lesquelles la CEIC et le ministère des Affaires extérieures avaient commis un acte discriminatoire à son égard en lui refusant le patrinage de son frère, Nandlal Menghani, à titre d'immigrant ayant obtenu le droit d'établissement. Le plaignant reprochait à l'État d'exercer une discrimination à l'égard des personnes d'origine indienne ou pakistanaise en exigeant qu'elles fournissent un certificat de naissance pour établir leur identité. À l'époque et dans la région où les Menghani sont nés, il n'était pas obligatoire d'enregistrer les naissances. Par conséquent, les frères n'avaient pas de certificats de naissance et ne pouvaient pas prouver leur lien de parenté à la satisfaction des autorités de l'immigration.

S'appuyant sur la décision de la Cour d'appel fédérale rendue en 1989 dans l'affaire *Singh*, le tribunal a interprété de manière extensive le mot « victime » utilisé dans la Loi. Ainsi, la victime de discrimination peut être toute personne au Canada qui subit les conséquences directes et immédiates d'un acte discriminatoire commis à l'égard d'une autre personne qui se trouve à l'extérieur du Canada. Pour déterminer si une personne est ou non visée par une telle définition du mot « victime », le tribunal peut prendre en considération certains facteurs, comme le degré de consanguinité, la dépendance financière de l'un envers l'autre et le fait que le Canadien en question soit privé d'une occasion de nature commerciale ou autre en raison d'une décision discriminatoire des autorités de l'immigration. Dans ce cas, le tribunal a statué que les deux frères étaient victimes de l'insistance de l'État pour obtenir les documents en cause.

Il restait à déterminer l'étendue de la réparation qui s'imposait. Le tribunal a conclu que, s'il s'était agi d'un cas de discrimination directe, la politique aurait dû être modifiée. Toutefois, la discrimination était, en l'espèce, indirecte, de sorte que la politique pouvait continuer de s'appliquer, mais l'État avait une obligation d'adaptation envers toute

RÉGLEMENT DES PLAINTES

personne, Michelle Douglas a contesté devant les tribunaux la politique des Forces canadiennes à l'effet de ne pas recruter de personnes homosexuelles et de refuser tout avancement à celles-ci, en faisant valoir qu'elle était contraire à la Charte. L'État a reconnu que la politique était inconstitutionnelle et a accepté de renoncer à l'application de la politique et de verser à M^{me} Douglas la somme de 100 000 \$ à titre d'indemnité. D'oresnavant, les personnes homosexuelles ne feront plus l'objet de restrictions au sein des Forces canadiennes.

Dans l'affaire *Leshner v. The Queen*, Michael Leshner a formulé une plainte contre l'État ontarien parce que son conjoint, de sexe masculin, ne pouvait toucher les prestations de survivant versées aux conjoints hétérosexuels en application du régime de pension des fonctionnaires. M. Leshner a soutenu que le régime ne devait pas exercer une discrimination à son égard en raison de son orientation sexuelle. Or, l'État provincial a fait valoir que, pour être enregistré en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* au palier fédéral et, par conséquent, pour conférer le droit à des déductions, le régime de pension devait prévoir que le terme « conjoint » désignait une personne du sexe opposé. La majorité des membres de la commission d'enquête ont conclu que les définitions de « conjoint » et d'« état matrimonial » prévues dans le Code ontarien étaient discriminatoires en ce qu'elles ne tenaient compte que des personnes hétérosexuelles, même si l'article 5 du Code interdisait la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Étant donné que la Charte interdisait clairement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la commission d'enquête a jugé qu'il était opportun d'interpréter la définition de l'expression « état matrimonial » sans tenir compte des mots « du sexe opposé ». Elle a en outre statué que l'État provincial devait trouver une façon de conférer aux couples homosexuels les mêmes avantages liés à l'emploi que ceux dont bénéficiaient les couples hétérosexuels. Il pouvait s'agir, par exemple, d'établir un régime parallèle conçu à l'intention des couples dont les membres sont du même sexe, en acceptant que les coûts plus élevés qui en découlent [TRANSACTION] « font partie du coût social » nécessaires pour remédier à une situation injuste. La commission a également exhorté les autorités provinciales à continuer d'exercer des pressions afin que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée.

Bien que la Commission connaisse un succès raisonnable pour résoudre des plaintes, il est décourageant de reconnaître qu'un nombre assez important de plaintes, notamment les plaintes fondées sur l'âge et la race, doivent être rejetées en raison d'un manque de preuve suffisante pour les appuyer. Il est donc important de souligner encore une fois qu'une cause ne peut pas être défendue lorsque fondée uniquement sur des allégations. Les personnes qui se croient lésées doivent se rendre compte que les enquêtes exigent d'habitude des éléments de preuve probants, par exemple le témoignage de témoins ou des documents pour appuyer les allégations. En grande partie, les gestes

du droit conféré à chacun de mener une vie exempte de toute discrimination. L'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a de fait été modifiée par suite de la décision rendue au mois d'août par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Haig and Birch v. The Queen*. Initialement, la Cour de justice de l'Ontario avait été saisie de l'affaire en 1991. MM. Haig et Birch avaient alors prétendu que la Loi était inconstitutionnelle parce qu'elle ne protégeait pas les citoyens contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. La cour a donné raison aux demandeurs, mais a sursis à l'exécution de sa décision. L'État fédéral a interjeté appel, et la Cour d'appel de l'Ontario a été saisie du pourvoi en 1992. La Commission et les deux demandeurs ont soutenu que le tribunal aurait dû interpréter la Loi de manière à inclure tacitement l'orientation sexuelle parmi les motifs illicites de discrimination.

Exprimant l'avis unanime de la Cour, le juge Krever a dit que les personnes homosexuelles faisaient précisément partie de l'une des catégories de personnes que la Loi visait à protéger. Il a insisté sur le fait que les lois sur les droits de la personne de six (déormais sept) provinces ou territoires canadiens interdisaient déjà la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur le fait que les différents ministres qui se sont succédés à la Justice avaient promis de modifier les dispositions fédérales. Il a de plus fait remarquer que l'État fédéral avait reconnu dans cette affaire comme d'autres que l'orientation sexuelle était visée par l'article 15 de la Charte.

Etablissant un lien entre la Charte et la Loi, il a ajouté ce qui suit : [TRANSCRIPTION] « Toute personne qui formule une plainte de discrimination pour un motif prévu au paragraphe 15(1) de la Charte peut bénéficier des mesures réparatrices que prévoit la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ». Parce qu'elles n'étaient pas mentionnées dans la Loi, les personnes homosexuelles ont été privées « des avantages accordés à d'autres personnes . . . » L'omission du législateur de protéger ces personnes « et le fait qu'il est possible de conclure, dès lors, qu'un tel traitement était acceptable », ont donné lieu à une discrimination prohibée par la Charte. Le juge Krever s'est fondé sur les motifs de la Cour suprême dans *Schachter c. Canada* (voir ci-après) pour conclure qu'il convenait d'interpréter l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comme s'il renfermait les mots « orientation sexuelle ». L'État fédéral a renoncé à en appeler de la décision, en sorte que la Loi protège désormais tous les Canadiens qu'elle que soit leur orientation sexuelle.

Un autre changement est survenu en octobre. Juste avant que la Cour fédérale n'entende l'affaire, l'État a accepté de régler le litige qui l'opposait à une plaignante qui avait été contrainte de quitter les Forces armées canadiennes parce qu'elle était lesbienne. Comme elle ne bénéficiait pas de la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la*

questions liées à l'adaptation raisonnable une idée plus claire de ce que l'on s'attend d'eux.

Au nombre des arrêts de la Cour suprême qui sont dignes de mention, signalons *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*. Il s'agissait dans cette affaire de la discrimination exercée à l'égard des jeunes conducteurs de sexe masculin et célibataires du fait que ceux-ci devaient payer des primes d'assurance-automobile plus élevées que celles exigées des autres conducteurs. L'assureur a admis que son système de classification des conducteurs était contraire au *Code des droits de la personne* de l'Ontario, mais il a fait valoir que l'article 21 du Code autorisait les distinctions établies pour des motifs justifiés de façon raisonnable et de bonne foi. Dans un jugement prononcé au mois de juin, la Cour suprême a fait droit aux prétentions de l'assureur en convenant que le système d'établissement des primes était discriminatoire, mais que le Code permettait qu'il en soit ainsi. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Sopinka a statué que, suivant la norme applicable, la mesure devait être fondée sur une pratique établie et reconnue dans le domaine des assurances et il ne devait exister aucune autre solution concrète. La pratique était raisonnable si elle était adoptée de bonne foi aux fins de prélever des primes proportionnelles au risque et non dans le but de porter atteinte à des droits garantis par le Code.

Toutefois, selon le juge L'Heureux-Dubé, aucun lien de causalité n'avait été établi entre l'âge, le sexe ou l'état matrimonial et le risque d'un accident de voiture. Elle a également insisté qu'il existait une solution autre que l'application du système discriminatoire. En effet, comme les primes exigées de la part des conducteurs de plus de vingt-cinq ans étaient établies en tenant compte, par exemple, du kilométrage et du profil d'accidents routiers, le montant des primes exigibles de la part des conducteurs plus jeunes pouvait être déterminé de la même manière. Pour sa part, le juge McLachlin a aussi fait valoir que l'absence de données statistiques n'empêchait pas l'assureur de chercher des solutions pratiques ni ne justifiait l'exercice d'une discrimination. Elle a également signalé les risques que comportait l'approche privilégiée par la majorité dans d'autres domaines des droits de la personne. « [D]es entreprises de tous les genres se fondent sur l'expérience et sur les statistiques pour prendre leurs décisions. Si une industrie doit être exemptée du respect du Code en raison de l'absence de statistiques ou d'expérience à l'appui de la viabilité d'une autre manière non discriminatoire d'exploiter l'entreprise, pourquoi les autres ne le seraient-elles pas ? »

PROGRES RÉALISÉS

Les personnes homosexuelles ont été obligées de patienter bien trop longtemps, mais elles ont maintenant espoir de pouvoir profiter

Chaque année, la Cour suprême du Canada est saisie de questions relatives à l'égalité qui ne relèvent pas d'un domaine de compétence fédérale, mais qui, néanmoins, ont une incidence importante sur notre travail. L'une de ces affaires est *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, dans laquelle le jugement a été rendu en septembre. La Cour suprême devait se prononcer sur la définition de « mesure d'adaptation raisonnable » et de « contrainte excessive », ces notions ayant été soulevées en 1990 dans *Central Alberta Dairy Pool* et leur portée demeurant à établir.

M. Renaud, qui travaillait au service d'un conseil scolaire, était adventiste du septième jour. Son horaire de travail comprenait le vendredi soir et était prévu par la convention collective en vigueur. Or, sa religion lui interdisait de travailler le jour du Sabbat, soit du coucher du soleil le vendredi jusqu'au coucher du soleil le samedi. La seule mesure d'adaptation possible en l'espèce aurait été de créer un quart allant du dimanche au jeudi, mais le syndicat a refusé de modifier la convention collective à cet effet. À la suite de vaines tentatives d'entente avec M. Renaud, celui-ci a été congédié parce qu'il refusait toujours de travailler le vendredi soir.

La Cour suprême a analysé l'obligation de l'employeur et du syndicat de composer avec l'employé dont les croyances religieuses sont incompatibles avec la convention collective applicable. Elle a conclu que les deux étaient tenus de composer avec l'employé, mais qu'ils pouvaient s'acquitter de cette obligation différemment. L'employeur est en meilleure position pour proposer des solutions, mais le syndicat a l'obligation de formuler d'autres mesures d'adaptation lorsque les propositions de l'employeur porteraient atteinte aux droits des autres employés. En somme, le syndicat partage avec l'employeur l'obligation de mettre fin à la discrimination.

La Cour suprême a également statué que le critère de *minimis*, retenu par les tribunaux américains, ne s'appliquait pas au Canada pour déterminer si une contrainte est excessive. Au Canada, « l'utilisation de l'adjectif "excessive" suppose qu'une certaine contrainte est acceptable . . . » Les droits des autres employés doivent être protégés, mais l'employeur est tenu de composer avec les croyances religieuses, à moins qu'il ne puisse prouver que cela porterait véritablement atteinte, et de manière importante, à d'autres droits. En pareil cas, le critère lié à la contrainte excessive s'applique également au syndicat, lequel est redevable à ses membres de ses actes et peut s'opposer à la mesure d'adaptation qui infligerait un préjudice réel à d'autres employés. Bien que l'arrêt *Renaud* porte précisément sur les croyances religieuses, ils donnent à tous ceux qui sont appelés à résoudre des

que la Loi ne soit modifiée, et si l'instruction des plaintes, notamment par les tribunaux des droits de la personne, continue à donner des signes d'enlèvement, c'est toute la cause de l'égalité salariale pour les femmes à l'échelon fédéral qui risque d'être gravement compromise. Or, vu les transformations que connaît la cellule familiale, vu aussi le nombre d'enfants à la charge de femmes exerçant un emploi, cette indifférence institutionnalisée risque d'avoir de graves conséquences sociales.

C'est du reste ce qui semblait en voie de se produire, à la fin de l'année, dans le cas d'un litige opposant la Société canadienne des postes et un petit syndicat d'employés de bureau. L'affrontement se poursuit depuis près de dix ans maintenant ; pendant cette période, les deux parties n'ont même pas réussi à s'entendre sur la méthode à suivre pour examiner de concert comment se fait effectivement l'évaluation du travail des facteurs, des commis et des employés qui travaillent à l'intérieur, et encore moins sur la question de savoir s'il est vraisemblable que le « travail des hommes » et le « travail des femmes » soient traités différemment. Une enquête approfondie de la Commission a pourtant confirmé qu'une valeur inférieure est systématiquement attribuée au travail de deux mille cinq cents femmes par rapport au travail de quarante mille hommes, alors que les fonctions accomplies dans les deux cas sont comparables quant à la compétence, aux responsabilités et aux conditions de travail. À notre sens, des directives législatives plus précises auraient permis, par leur effet incitatif, le règlement de cette plainte il y a des années — ce qui aurait évité le gaspillage de temps et de fonds publics auquel on assiste présentement.

* * *

Où en est le dossier de la partie salariale à l'échelon fédéral ? Chose certaine, la question suscite un peu plus d'intérêt qu'autrefois parmi les employeurs et les syndicats. Quelque quatre cents représentants d'employeurs et d'employés ont participé au cours de l'année à des ateliers tenus sous l'égide de la Commission à Ottawa, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg, à Vancouver, à Calgary et à Halifax. Les documents publiés par notre organisme sur certains dossiers importants et sur la mise en œuvre des programmes de parité salariale sont pratiquement épuisés. Par ailleurs, le ministère fédéral du Travail signale que les employeurs ont manifesté en plus grand nombre que jamais l'intention de lancer leurs propres programmes. En résumé, donc, quelques progrès ont été réalisés.

Mais les choses évoluent trop lentement et soulèvent trop de difficultés. Les méthodes de rémunération actuellement utilisées par de nombreuses organisations assujetties à la réglementation fédérale comportent des défauts manifestes, que les mesures fondées sur l'incitation ne semblent pas permettre de corriger efficacement. La crainte d'un accroissement des coûts a un effet paralysant, même dans le cas des études lancées à l'initiative des employeurs. Et lorsque les syndicats et la direction collaborent — comme la Commission les y incite — rien ne garantit qu'ils arriveront à s'entendre. Le problème tient pour une bonne part à une question d'attitudes. Ce qui est en jeu, essentiellement, c'est une survivance du passé : les droits des travailleuses ne sont pas considérés comme une question sociale urgente — c'est aussi simple que cela. S'il se passe encore cinq ans sans

représentants des employés ; et enfin, muniraient la Commission des pouvoirs dont elle a besoin pour répondre adéquatement aux plaintes dont elle est saisie.

UN TRIBUNAL DE GRANDE PORTEE

La Commission a consacré le plus clair de son temps et de son énergie à un certain nombre de plaintes de grande importance, dont est saisi un tribunal des droits de la personne à qui l'on a confié en 1991 la tâche d'instruire un vieux litige concernant les disparités salariales au sein de la fonction publique fédérale. Quelque 68 000 employés et leurs syndicats prétendent en gros que les recritifications effectuées par le Conseil du Trésor au début de 1991 n'ont pas supprimé entièrement la discrimination salariale mise au jour par une étude menée pendant cinq ans par la direction et par les syndicats. Le tribunal, au cours de l'année, a tenu soixante-seize jours d'audiences, entendu des experts, réuni quatre cent onze pièces et examiné un énorme volume de documents portant sur la valeur de cette étude et sur les conclusions divergentes qu'on en a tirées. Le litige, à l'heure actuelle, est axé non plus tant sur l'opportunité pour le gouvernement fédéral de modifier la façon dont il rémunère les groupes d'employés à prédominance féminine, que sur la question de savoir si l'étude en question a été effectuée d'une façon équitable et objective.

Encore une fois, il faut souligner que si la Loi énonçait les règles fondamentales régissant la réalisation d'un examen global de la parité salariale, le risque de s'égarer dans de telles querelles d'ordre méthodologique serait sans doute considérablement réduit. Dans l'état actuel des choses, le public est en droit de se demander si une procédure aussi coûteuse est défendable sur le plan administratif — sans parler de son utilité pour la cause de la parité salariale. Idéalement, la constitution d'un tribunal des droits de la personne serait une solution de dernier recours, et non le mécanisme par lequel sont tranchées les plaintes importantes en matière de rémunération. Nous constatons, par exemple, que le tribunal saisi de l'affaire a encouragé les parties à trouver des terrains d'entente ; et la Commission persiste à croire qu'il serait avantageux pour tout le monde, encore maintenant, que les parties parviennent à un accord sur la base duquel le tribunal rendrait une ordonnance mettant fin au débat. Il faut dire les choses comme elles sont : si les personnes ayant des motifs légitimes de porter plainte, en matière de parité salariale, se voient systématiquement forcées de s'engager dans une procédure aux complications inextricables, et qui en l'occurrence risque de durer encore deux ans, c'est rien de moins que l'efficacité et la crédibilité de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à ce chapitre qui se trouvent sérieusement remises en question. D'autant plus que les tribunaux de ce type paraissent voués à se multiplier.

malheureusement rien d'agréable : on n'a pas fait grand-chose pour forcer les centaines d'employeurs assujettis à la Loi à se conformer aux dispositions de celle-ci. Le programme fédéral de partie salariale repose presque exclusivement sur le dépôt de plaintes par des particuliers et des groupements. La Commission répète depuis des années qu'il y aurait lieu de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y introduire une conception plus active de la planification relative à la partie salariale. Les employeurs se verraient ainsi obligés d'examiner leurs systèmes de rémunération afin de vérifier s'ils sont compatibles avec le principe « salaire égal à travail de valeur égale », pour ensuite apporter les correctifs nécessaires. Cette approche n'a rien de mystérieux ; elle est utilisée dans plusieurs provinces canadiennes et est similaire à ce qu'on exige des organisations dans le cadre des programmes d'équité en matière d'emploi. Le gouvernement a néanmoins omis d'inclure une modification de cette nature dans les changements à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* proposés en décembre. Si bien qu'il faut se demander si le gouvernement du Canada prend au sérieux la partie salariale. Y voit-il seulement un objectif social louable, ou est-il disposé à exploiter tous les moyens législatifs pour en favoriser la réalisation ?

Vu l'absence de toute approche véritablement contraignante au chapitre de la partie salariale, les victimes de disparités se voient pratiquement forcées de tirer le maximum possible du mécanisme de la plainte. En tout, 133 plaintes ont été déposées jusqu'ici, dont les deux tiers, en gros, ont été réglées d'une façon quelconque. Jusqu'ici, le processus a donné lieu à quelque trente-cinq rectifications salariales, d'une valeur totale de plus de cinquante-six millions de dollars ; par ailleurs, les rectifications en cours ainsi que les versements correctifs provisoires au sein de la fonction publique fédérale correspondent à quatre-vingts millions de dollars par année. Entre-temps, les plaintes en cours d'instruction ont atteint en 1992 le nombre record de quarante-huit — la très grande majorité émanant de personnes faisant partie de syndicats de la fonction publique — et la Commission est parvenue à régler onze affaires dans le courant de l'année. Nous avons toutefois des raisons de croire que ces résultats, si utiles soient-ils pour les plaignants en cause, ne concernent qu'une infime partie des disparités salariales existant au niveau fédéral.

La Commission estime qu'il faudrait modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'obliger concrètement tous les employeurs fédéraux et relevant de la compétence fédérale à examiner leurs systèmes de rémunération pour déceler toutes tendances à la discrimination fondée sur le sexe, et à mettre sur pied des programmes correctifs. De telles modifications devraient être assorties de règlements qui précisaient dans le détail les étapes à suivre pour la conception et l'élaboration de programmes de partie salariale, et pour la surveillance de leur mise en application ; exigeraient la participation des

LA PARITÉ SALARIALE

législation fédérale joue son rôle, il faudra la renforcer. Autrement, les progrès demeureront limités. La publication des données du recensement de 1991 sur les groupes désignés, attendue pour le printemps 1993, risque de montrer que les écarts qui semblaient (lentement) se résorber, sont en fait en train de s'accroître. Par ailleurs, des provinces et territoires ont également entrepris la mise en œuvre de programmes efficaces dans ce domaine. Il est de toute première importance que le gouvernement fédéral prenne sans tarder des mesures pour renforcer ses propres dispositions législatives et en accroître la portée.

Les disparités économiques entre hommes et femmes, au Canada, contredisent d'une manière frappante les engagements nationaux et internationaux de notre pays. Et l'on ne saurait y voir un simple vestige de styles de vie aujourd'hui disparus. Car même là où la tradition du « soutien de famille » est entièrement chose du passé, où femmes et hommes exercent des fonctions semblables, à temps plein, les inégalités sautent aux yeux — et les progrès sont extrêmement lents.

Il n'y a eu, au cours des quatre ou cinq dernières années, dans le secteur fédéral, qu'une très légère augmentation du salaire relatif des femmes qui travaillaient à temps plein. En 1986, elles gagnaient 66 cents pour chaque dollar gagné par les hommes; elles en gagnent maintenant 70 en moyenne. Fait curieux, cette faible réduction de l'écart salarial a coïncidé avec une augmentation sensible de la proportion des femmes au sein de la main-d'œuvre. Globalement, la présence des femmes au sein de la population active visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, par exemple, est à l'heure actuelle de quelque 44 p. 100, contre 41 p. 100 il y a cinq ans. Il n'existe tout simplement aucune corrélation entre la croissance de la population active féminine et le rétrécissement des écarts salariaux. Les femmes continuent à occuper surtout des postes de niveau inférieur et traditionnellement réservés aux personnes du sexe féminin. Le fait que leur salaire relatif soit demeuré pratiquement inchangé tend en tout cas à démentir ceux qui jugent inutiles toutes mesures particulières pour la réalisation de l'objectif « salaire égal à travail de valeur égale » parce que les programmes d'équité en matière d'emploi finiront à leur avis par augmenter la participation active des femmes à la main-d'œuvre et par éliminer les différences économiques reliées au sexe. Les données de 1992 ne contribuent certes pas beaucoup à appuyer cette thèse.

LA PROBLÉMATIQUE

Depuis près de seize ans, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* oblige les employeurs à rémunérer d'une façon égale les hommes et les femmes exerçant des fonctions de même valeur. Il est de ce fait tout à fait logique de se demander pourquoi les résultats obtenus sont aussi décevants. Or il n'y a qu'une explication plausible, qui n'a

notamment : Défense nationale, Affaires extérieures, Revenu Canada, Pêches et Océans. Il faut regretter que des représentants d'un gouvernement qui a mis sur pied le programme d'équité en matière d'emploi, et qui s'est engagé à la faveur de déclarations ministérielles à donner à la Commission un pouvoir de surveillance sur l'administration du programme, aient consacré plus de temps à entraver les progrès qu'à les favoriser. Nous pouvons seulement espérer que ces problèmes seront résolus dans le courant de l'année qui commence, et que la Commission sera en mesure de progresser rapidement pour mettre au point les examens et plaintes visant des ministères fédéraux.

ORIENTATIONS FUTURES

On aimerait pouvoir dire que la législation sur l'équité en matière d'emploi contribue véritablement à rendre les effectifs de l'administration fédérale et des entreprises relevant de la compétence fédérale davantage conformes à la composition de la population active canadienne. Ce serait malheureusement inexact. Des progrès ont été faits, certes, et il convient de rendre hommage aux organisations qui n'ont pas ménagé les efforts pour la réalisation des objectifs fixés par le législateur. Mais la législation fédérale contient de sérieuses lacunes, dont témoignent sans équivoque les maigres résultats atteints après cinq ans d'efforts.

Au moment de la rédaction de ce rapport, par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne reconnaît toujours pas à la Commission le pouvoir d'exiger de l'employeur, quand elle fait enquête sur une plainte, la production de données sur les règles et usages en matière de recrutement et d'emploi. En outre, les obstacles auxquels se bute la Commission dans son action constructive sous le régime de sa loi constitutive sont encore accentués par les failles de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Celle-ci, surtout, est presque totalement silencieuse quant aux mécanismes destinés à garantir son application. Le fait qu'aucun organisme n'ait expressément le mandat de surveiller l'observation des dispositions de la Loi par les employeurs donne à celle-ci l'allure d'une exhortation plutôt que d'un texte à caractère impératif. Avec son pouvoir de faire enquête sur les plaintes, la Commission est munie d'un outil valable. Mais il serait de beaucoup préférable, à la fois pour les employeurs et pour le public, qu'un organisme soit clairement investi du pouvoir de vérifier directement si les exigences de la Loi sont respectées. Cet organisme devrait-il être la Commission des droits de la personne ? Sur ce point, les avis peuvent diverger. Mais la nécessité d'une autorité indépendante dotée de pouvoirs non équivoques, elle, ne fait pas l'ombre d'un doute.

Le programme d'équité en matière d'emploi pourrait contribuer d'une manière inestimable à garantir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans le domaine du travail. Mais si l'on veut que la

cinq en 1992. Ces dernières ont trait à la plupart des grands employeur fédéraux qui forment notre système judiciaire : la GRC, le Service correctionnel du Canada, le Bureau du Solliciteur général et le ministère de la Justice. La plupart des plaintes acceptées par la Commission émanent de deux organismes : le Disabled People for Employment Equity Human Rights Group (contre les cinq grandes banques, Bell Canada, la Société canadienne des postes et le Canada National ; et l'Assemblée des chefs du Manitoba (contre dix-huit employeurs visés par la Loi ainsi que vingt-neuf ministères et organismes fédéraux). Quatorze autres plaintes ont été déposées contre des employeurs en particulier, soit par des individus, soit par des associations.

Avant décembre 1992, la Commission avait terminé sept examens dont trois au cours de l'année 1992. Ces derniers portaient sur le Bureau du Solliciteur général, la Banque de Nouvelle-Ecosse et la Banque Nationale. Sept plaintes avaient été réglées à la satisfaction des deux parties, et deux plaintes déposées par la Commission ont été retirées. Les employeurs ayant accepté d'effectuer des examens conjoints. Trois autres rapports d'enquête ont été étudiés par la Commission et soumis à un conciliateur, tandis que la rédaction d'un certain nombre de rapports était en voie d'être terminée à la fin de l'année.

La plupart des employeurs qui ont fait l'objet de plaintes ou ont accepté la tenue d'examen conjoints ont collaboré avec la Commission. Des entreprises comme la Banque Royale, le Saskatchewan Wheat Pool, la Banque de Montréal, la Banque Nationale, la société Marine Atlantic, le Manitoba Pool Elevators et la Banque Canadienne Impériale de Commerce ont manifesté un véritable intérêt pour l'équité en matière d'emploi et une volonté de travailler avec la Commission. Dans d'autres enquêtes, par contre, on n'a pas avancé beaucoup et la coopération a fait défaut. Dans certains cas, des employeurs ou leurs avocats ont contesté la légalité des actions des enquêteurs à toutes les étapes, ce qui non seulement a retardé indûment les choses, mais a nécessité l'emploi de ressources précieuses par toutes les parties, sans véritable utilité. Air Canada, les Lignes aériennes Canadien, CP Rail, CP Express et Transport, et Greyhound, par exemple, ont encore des actions devant les tribunaux ; elles contestent le droit de la Commission de mener des enquêtes sur des plaintes fondées sur les rapports relatifs à l'équité en matière d'emploi de même que la qualité et l'exactitude des données contenues dans ces rapports.

Il n'est guère plus réjouissant de constater que le Conseil du Trésor, l'employeur officiel de l'Etat canadien, a passé une bonne partie de l'année à attaquer le droit de la Commission de s'entendre avec les ministères sur les examens et le règlement des plaintes. Cela a retardé la conclusion d'accords avec plusieurs ministères importants,

secteurs où il existe des failles importantes sur le plan de la représentation, pour passer directement à l'étude des plans d'action qui existent déjà. La Commission, dans ce cas, n'examine pas les systèmes d'emploi de l'employeur pour cerner les causes de la sous-représentation, mais fait des recommandations sur les mesures à prendre. Quand l'organisation a arrêté des objectifs adéquats au chapitre du recrutement et de l'avancement, on suit l'évolution de la situation au cours des trois années subséquentes.

LA PLAINTÉ

Dans l'état actuel des choses, les employeurs dont les rapports annuels indiquent une sous-représentation notable de groupes cibles risquent de faire l'objet d'une plainte déposée par une personne ou un groupe de personnes. Dans cette plainte, on fera normalement valoir que, étant donné l'importance de la sous-représentation dont témoignent les données fournies par l'employeur lui-même, il est raisonnable de conclure que ce phénomène tient à l'existence, en matière de recrutement, de maintien en fonction et d'avancement, de procédés qui ont eu tendance à exclure ou à défavoriser le groupe concerné. Si l'enquête d'un agent des droits de la personne permet de conclure que la plainte ne semble pas dénuée de tout fondement, la Commission tente habituellement d'aider l'employeur à élaborer un plan susceptible de corriger la situation. Une solution acceptable aux deux parties et approuvée par la Commission devient alors un règlement exécutoire en conformité avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En revanche, s'il est impossible de régler la plainte d'un commun accord, la Commission peut se voir contrainte de soumettre la plainte à un tribunal des droits de la personne. Ce dernier, en cas de décision favorable au plaignant, a le pouvoir d'ordonner à l'employeur concerné de se conformer à des normes précises — et cette ordonnance est revêtue d'un caractère obligatoire.

Le mécanisme de la plainte amène souvent les parties à se montrer sous leur pire jour. C'est pourquoi la Commission ne le considère pas comme la meilleure méthode pour amener les employeurs à modifier utilement leurs règles et usages en matière d'emploi. Lorsqu'un tiers dépose une plainte qui paraît sérieuse, il nous faut bien entendre y donner suite ; mais nous persistons à croire qu'il vaut mieux travailler de concert avec l'employeur à l'élaboration d'un plan global relatif à l'équité en matière d'emploi. Dans le cas où il refuse de participer à un tel examen conjoint, la Commission a la faculté de déposer elle-même une plainte.

LE TRAVAIL ACCOMPLI

Depuis 1988, la Commission a entrepris, en tout, vingt-sept examens avec des employeurs fédéraux et des sociétés visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, dont cinq qui ont été lancés en 1991, et

fait des efforts en vue d'améliorer la situation des minorités visibles du point de vue de l'emploi depuis plus longtemps que dans le secteur privé, on y a obtenu moins de résultats.

LE PROGRAMME DE LA COMMISSION

Depuis la réception des premiers rapports sur l'équité en matière d'emploi, suivis de près par des rapports similaires concernant les ministères et organismes fédéraux, la Commission n'a pas manqué d'inciter toutes les organisations concernées à faire le point et à s'efforcer d'une manière systématique d'éliminer de leurs systèmes d'emploi tous les types d'obstacles à caractère discriminatoire. En se conformant au cadre législatif actuel, la Commission applique, dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, une stratégie en trois volets.

- Elle invite un certain nombre d'employeurs à participer à des examens conjoints portant sur leur situation au plan de l'équité en matière d'emploi.

- Elle fait enquête sur les plaintes émanant de tiers et, va jusqu'à porter plainte elle-même, si elle le juge nécessaire.

- Dans le cas des organisations non visées par des examens ou des plaintes, elle analyse les données relatives à la représentation des quatre groupes désignés et demande une description écrite des progrès réalisés, ou examine le dossier lors de rencontres périodiques avec les présidents-directeurs généraux et les sous-chefs.

LES EXAMENS CONJOINTS

L'instrument privilégié par la Commission est ce qu'il est convenu d'appeler l'examen conjoint. Lorsque, à son avis, le rapport statistique d'un employeur indique l'existence de certaines faiblesses quant à la représentation au sein de l'organisation d'un ou de plusieurs groupes désignés, elle lui suggère tout d'abord d'étudier les données en compagnie des experts de la Commission pour mettre le doigt sur les problèmes et élaborer un plan d'action adéquat. Ce processus de collaboration forme l'essence de l'examen conjoint.

L'examen peut se faire de plusieurs façons. Dans certains cas, au début, la Commission examinait et évaluait le travail effectué par l'employeur sous le régime de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, travail consistant notamment dans l'analyse approfondie des données et des systèmes et la mise au point d'un plan d'action. Lorsque l'employeur ne s'était pas entièrement acquitté de cette tâche, la Commission suivait le dossier jusqu'à ce que ce soit fait. Or depuis un certain temps, conformément à des procédures simplifiées graduellement mises en place, l'employeur et la Commission peuvent déterminer ensemble les

pour la plus grande partie, en effet, cette augmentation paraît attribuable à l'utilisation de définitions de la déficience plus larges que celles prescrites sous le régime de la Loi. Un certain nombre de grandes banques ont modifié la méthode utilisée pour le dénombrement des employés ayant des déficiences ; deux d'entre elles contestent d'ailleurs devant les tribunaux la définition qui leur est imposée. Or, ces arguties coûtent cher en temps et en argent. Le Comité de la Chambre des communes a recommandé que les définitions en question soient clairement établies dans la Loi, et la Commission est tout à fait favorable à cette idée.

Quoiqu'il en soit, la représentation des personnes handicapées pour l'année 1991 demeure dans toutes les branches d'activité (malgré un dénombrement d'une rigueur parfois douteuse) bien en deçà de l'estimation présente de 5,4 p. 100 : elle n'atteint en effet que 2,5 p. 100 dans l'ensemble. Sur le plan salarial, la rémunération des hommes ayant une déficience était pratiquement identique à celle de l'ensemble des travailleurs du sexe masculin, tandis que les femmes handicapées touchaient 71 p. 100 du salaire masculin moyen, contre 74 p. 100 environ pour l'ensemble des femmes.

La représentation globale des personnes handicapées dans l'administration fédérale était également inférieure au taux de disponibilité, et elle n'était supérieure à ce taux que dans cinq ministères ou organismes. Tout compte fait, la situation ne s'est pas beaucoup améliorée pour les personnes ayant des déficiences au cours des cinq années en question. Leur représentation globale au sein de la main-d'œuvre fédérale a cru légèrement entre 1987 et 1990, passant de 2,6 p. 100 à 3,1 p. 100 ; mais elle est ensuite redescendue à 3,0 p. 100 en 1991. En fait, de 1990 à 1991, leur représentation a diminué dans toutes les branches d'activité, sauf celle de la gestion, où elle est passée de 1,9 p. 100 en 1990 à 2,0 p. 100 en 1991.

* * *

Il faut donc conclure que, de 1986 à 1991, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* n'avait pas donné que des résultats très mitigés. Il est clair, aussi, que pendant ces cinq années la Loi a eu des effets plus intéressants pour les femmes et les minorités visibles que pour les autochtones et les personnes ayant des déficiences. Au surplus, même ce succès partiel est tempéré par le fait que, si la représentation des femmes et des minorités au sein de la main-d'œuvre dans son ensemble était adéquate, ces groupes demeuraient nettement sous-représentés dans plusieurs branches d'activité et catégories professionnelles. La représentation des minorités visibles était en outre inférieure au taux de disponibilité dans plusieurs provinces et grandes régions urbaines. Force est également de convenir que si, dans la fonction publique, on

représentation passer de 5,0 p. 100 en 1987 à 7,6 p. 100 en 1991, comparativement à leur disponibilité globale de 6,3 p. 100 selon le recensement de 1986. Le pourcentage global masqué le fait que c'est uniquement dans le secteur bancaire que leur représentation dépassait leur disponibilité : dans le secteur des communications, celui des transports et celui appelé « autres », les pourcentages étaient respectivement de 6,1, 4,2 et 4,3. Il reste que la représentation globale des minorités visibles a sans contredit connu une nette amélioration dans les quatre branches d'activité au cours de la période de cinq ans. Leur forte présence dans le secteur bancaire (13,3 p. 100) contribue aussi à expliquer leur concentration dans les emplois de bureau et leur sous-représentation aux postes de col bleu. Quant à la représentation de ce groupe aux postes de gestion de niveau supérieur, elle est passée en cinq ans de 2,1 p. 100 à 2,9 p. 100 ; les progrès se font donc à un rythme plus lent que pour l'ensemble du groupe, ce qui tend à indiquer la persistance d'obstacles inexplicables s'opposant à l'accès aux postes de direction.

En raison des embauches et des cessations d'emploi de 1987 à 1991, il y a eu une disparition de quelque 5 900 emplois pour l'ensemble des effectifs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Mais le nombre d'employés appartenant aux minorités visibles a malgré tout augmenté d'environ 10 000 — c'est sans doute le plus grand progrès attribuable (au moins en partie) à la Loi. En 1991, le salaire des hommes faisant partie d'une minorité visible correspondait à quelque 95 p. 100 du salaire moyen versé aux employés du sexe masculin en général. Dans le cas des femmes appartenant à ce groupe, la proportion était d'un peu plus de 71 p. 100 — pourcentage très légèrement inférieur à celui qu'on observe pour l'ensemble des femmes.

La représentation des minorités visibles dépassait leur taux de disponibilité seulement dans quatre ministères ou organismes fédéraux. Leur taux de représentation en 1991 n'était que de 3,6 p. 100, chiffre guère reluisant par rapport au taux relatif aux employés du secteur privé visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (7,6 p. 100) — c'est inexplicable, étant donné la politique officielle du gouvernement et les dispositions législatives auxquelles il est soumis. Par branche d'activité, la plus forte croissance en cinq ans, pour les minorités visibles, s'est manifestée sous la rubrique « Scientifique et Professionnel » où leur représentation est montée de 6,7 p. 100 en 1987 à 7,9 p. 100 en 1991. Dans la catégorie « Gestion », leur représentation a augmenté de 1,6 p. 100 à 2,0 p. 100 mais ce groupe demeurait néanmoins sous-représenté dans une large mesure pour cette catégorie.

Les personnes handicapées

Selon toute apparence, le nombre de personnes handicapées occupant des emplois visés par la Loi s'est accru de plus de 60 p. 100 entre 1987 et 1991. Il faut toutefois éviter d'en conclure à des progrès importants :

passée de 10,6 p. 100 en 1987 à 16,1 p. 100 en 1987, ainsi que dans la catégorie « Administration et Service extérieur » où la présence des femmes est passée de 37,3 p. 100 en 1987 à 45,7 p. 100 en 1991. Peu de changements à signaler, par contre, pour les femmes appartenant aux catégories « Exploitation » et « Scientifique et Professionnel », où leur représentation n'a que légèrement augmenté.

Les autochtones

Le nombre total d'autochtones exerçant un emploi visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'est accru de 51,7 p. 100 au cours des cinq ans, mais l'augmentation réelle de leur représentation a été infime : elle est passée de 0,7 p. 100 en 1987 à 1,0 p. 100 en 1991. Les autochtones formaient, selon le recensement de 1986, 2,1 p. 100 de la population active à l'échelle nationale.

Il y a eu une certaine amélioration dans chacune des quatre branches d'activité, bien que les employés autochtones y demeurent sous-représentés. La proportion d'autochtones parmi les personnes recrutées est passée d'un dixième 0,5 p. 100 en 1987 à 1,5 p. 100 en 1991, ce qui demeure inférieur à leur disponibilité estimée dans la main-d'œuvre. On note des progrès dans certaines catégories professionnelles (cadres intermédiaires, professionnels, techniciens), mais les travailleurs autochtones avaient plus de chances que les autres de se retrouver dans les professions de spécialisation réduite. Le salaire des employés autochtones du sexe masculin correspondait à 86 p. 100 du salaire moyen gagné par les hommes en général, mais la situation des femmes autochtones était bien pire. Car si leur représentation globale était semblable à celle de l'ensemble des femmes pour la main-d'œuvre visée par la Loi, elles ne touchaient que 65 p. 100 du salaire moyen des hommes, contre 74 p. 100 dans le cas des femmes en général.

La représentation des autochtones dans les ministères et organismes fédéraux s'est peu améliorée en 1991 : 2,0 p. 100, par rapport à 1,9 p. 100 en 1990. Pendant les cinq dernières années, le niveau de représentation global n'a pratiquement pas bougé, et les niveaux pour certains secteurs ont, soit connu une très légère augmentation entre 1987 et 1991, soit, dans le cas de la catégorie « Scientifique et Professionnel », connu une diminution. Il y a lieu aussi de rappeler que le taux élevé de représentation des autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord (19,4 p. 100 en 1991, par rapport à 4,8 p. 100 pour le ministère qui se situe au deuxième rang) a systématiquement eu tendance à gonfler le pourcentage global de leur présence au sein de l'administration fédérale.

Les minorités visibles

Les membres des minorités visibles qui font partie de la main-d'œuvre soumise à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont vu leur

De 41,1 p. 100 en 1987, on est passé à 44,1 p. 100 — proportion correspondant à la main-d'œuvre féminine selon le recensement de 1986. Il y a eu des augmentations dans les quatre branches d'activité, sauf dans le secteur bancaire, mais dans celle des transports et celle appelée « autres », la représentation des femmes en 1991 n'atteignait que 19,5 et 26,4 p. 100, respectivement. On peut aussi déceler une lente évolution dans la répartition du travail entre les sexes : en 1987, 70 p. 100 de employées accomplissaient un travail de bureau ; cinq ans plus tard, cette proportion était tombée à 65 p. 100. Il ne s'agit certes pas d'une révolution, mais tout de même d'un pas dans la bonne direction.

Les femmes ont également réalisé des gains dans la catégorie des cadres intermédiaires, où leur présence est passée de 33,2 p. 100 à 40,8 p. 100. Quant à la proportion occupant des postes de gestion de niveau supérieur, elle a presque doublé pendant la période de cinq ans passant de 4,8 p. 100 à 8,4 p. 100. Malgré cette croissance, la représentation des femmes aux postes de cadre supérieur atteignait seulement la moitié du taux de disponibilité signalé lors du recensement de 1986 (17,4 p. 100). À moins d'une accélération, par les employeurs, de l'avancement de femmes à des postes de gestion de niveau supérieur, il faudra plusieurs décennies au moins pour qu'elles soient bien représentées au plus hauts échelons. Du côté des « professionnels », on note aussi des progrès modestes ; mais on remarque une diminution, bien que marginale, chez les « semi-professionnels ». Aucun gain n'a pratiquement été enregistré chez les cols bleus, où la représentation féminine stagne autour de 4 p. 100.

À ces gains limités dans plusieurs catégories professionnelles correspondent de légères améliorations, dans l'ensemble, quant au revenu relatif des deux sexes parmi les employeurs visés par la Loi. En 1991, au sein de la main-d'œuvre travaillant à temps plein, les femmes recevaient 73,8 p. 100 du salaire estimé des hommes, ce qui représente un taux plus élevé par rapport à l'ensemble de la population active canadienne. Le rapport varie toutefois d'une façon importante selon les branches d'activité ; pour un maximum de 80,9 p. 100 dans les communications, on dégringole à un minimum de 58,6 p. 100 dans le secteur bancaire. Or, comme plus de la moitié des femmes visées par la Loi travaillent dans des banques, où l'écart salarial est le plus accentué et où leur salaire moyen est le plus faible, les gains réalisés quant au revenu relatif sont encore moins reluisants.

Au sein des ministères et organismes fédéraux, la représentation globale des femmes s'est également accrue, passant de 42,4 p. 100 en 1987 à 45,3 p. 100 en 1991. Elle dépasse maintenant le taux de disponibilité des femmes pour les deux dernières années (44 p. 100). Si des progrès ont été réalisés dans tous les secteurs, les plus importants concernent la catégorie « Gestion », où la représentation féminine est

Les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont signalé une augmentation globale de la représentation des femmes.

Les femmes

Il faut également se rappeler, en lisant les résumés d'évaluations présentés ci-après, que les estimations de la disponibilité utilisées comme repères pour les cinq dernières années correspondent aux données du recensement de 1986 sur la composition de la population active canadienne. Les données tirées du recensement de 1991 seront rendues publiques seulement dans le courant de l'année 1993; toutefois, on a de bonnes raisons de croire que les estimations quant à la disponibilité de certains groupes cibles (les autochtones, les personnes ayant des déficiences et les minorités visibles) seront sensiblement plus élevées. En d'autres termes, même dans les cas où des organisations se rapprochent des normes actuelles (ce qui du reste n'est pas si fréquent), des améliorations demeureront possibles.

Grâce aux rapports produits conformément à la Loi, la Commission a pu suivre les progrès réalisés au chapitre de l'équité en matière d'emploi pour un ensemble de quelque 620 000 postes. Par ailleurs, les rapports présentés au Conseil du Trésor par des ministères et organismes fédéraux ont fourni des données similaires sur environ 220 000 postes, pour la même période. C'est près de 10 p. 100 des emplois canadiens qui ont ainsi été l'objet d'un examen, ce qui permet d'apprécier avec une certaine confiance les progrès réalisés. D'une manière générale, il est incontestable qu'il y a eu des améliorations dans les deux secteurs; mais malheureusement, les quatre groupes désignés n'en ont pas bénéficié au même point. Et, chose certaine, les écarts constatés dès la production des rapports relatifs à l'année 1987 n'ont pas été entièrement corrigés.

CINQ ANNÉES DE STATISTIQUES

Le Comité de la Chambre des communes, le gouvernement a présenté une modification à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui donnerait au Conseil du Trésor le pouvoir de veiller à l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique. Peut-être est-ce le signe d'une nouvelle volonté de voir tous les organismes fédéraux poursuivre cet objectif; mais on évite du même coup d'attribuer à un organisme indépendant la responsabilité d'apprécier les résultats obtenus. Il vaudrait mieux que tous les ministères et organismes fédéraux, y compris ceux qui n'ont pas de comptes à rendre au Conseil du Trésor (catégorie à laquelle appartiennent des employeurs très importants, comme la GRC et les Forces canadiennes) soient assujettis aux dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* modifiée, et soumis à la même surveillance d'un organisme indépendant de la même façon que les entreprises du secteur privé et les sociétés d'État. La coexistence de deux régimes, applicables l'un au secteur privé et l'autre au secteur public, est de toute évidence intenable.

La Commission demeure en effet convaincue que l'intégrité du processus de surveillance dans son ensemble exige l'attribution de cette mission à un organisme dont l'indépendance ne fait aucun doute. Il importe en effet que l'organisme chargé de veiller à la revitalisation de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (qui devrait de préférence être rendue applicable aux ministères et organismes fédéraux) applique manifestement les mêmes normes à tous les secteurs, d'une manière indépendante, rigoureuse et uniforme. À la suite du rapport remis par

Les trois premières recommandations ont, en gros, été reprises dans le rapport du Comité publié en mai — mais pas celle qui touche la désignation d'un organisme de surveillance indépendant. Le Comité a plutôt proposé le partage des responsabilités à ce chapitre, la Commission de l'emploi et de l'immigration s'occupant de la surveillance du processus et la Commission canadienne des droits de la personne, de la mise en application de la Loi. Cette solution risque fort, à notre avis, de perpétuer les doubles emplois et la confusion.

- il y aurait lieu de donner clairement à un organisme indépendant le mandat de vérifier les données fournies par les employeurs, en lui donnant accès à leurs analyses et à leurs plans.
- il y aurait lieu d'obliger les employeurs à utiliser une méthode uniforme pour la collecte des données sur la composition de leurs effectifs ;
- les directives portant sur les analyses des systèmes d'emploi et sur les plans d'action devraient être transformées en textes réglementaires, ce qui en favoriserait l'application ;
- les ministères fédéraux devraient être visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ;

changements au Comité : à l'application de la Loi, la Commission a recommandé plusieurs réalisations de l'objectif poursuivi. Forte de sa propre expérience quant et de recommander au besoin des modifications propres à favoriser la réalisation de la brève histoire de ce texte législatif, d'en apprécier les effets et d'étudier la brève histoire de ce texte législatif, d'en apprécier les effets *Loi sur l'équité en matière d'emploi* à l'automne 1991. Il s'agissait de la Chambre des communes a entrepris l'examen de la

L'EXAMEN LÉGISLATIF

sujet des objectifs établis par le législateur. Elle a eu un succès modeste dans la mesure où elle a réussi à mener à bien avec trois employeurs des examens conjoints sur la situation de l'équité en matière d'emploi dans leur organisation, et mis un terme à cinq plaintes au moyen d'un règlement entre les parties.

Pendant la majeure partie de sa première décennie d'existence, la Commission canadienne des droits de la personne a surtout axé son intervention sur le règlement de plaintes individuelles et sur la promotion de la protection des droits de la personne auprès du public. Mais depuis cinq ans, à cause notamment de l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986, l'accent est mis sur la recherche d'une plus grande équité dans les milieux de travail pour des groupes entiers de Canadiens. La raison est simple : la notion de droits de la personne, dans un pays comme le Canada, reste sans grande signification si elle ne se traduit pas par la réalisation de l'équité au plan de l'emploi et de l'avancement.

L'idée que les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées devraient être représentées plus équitablement au sein de la population active suscite encore une certaine opposition — il serait naïf de ne pas le reconnaître. Et il aurait été irréaliste de penser que les dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, dont la portée est somme toute restreinte, allaient entraîner sans peine d'importantes transformations sociales. Il demeure tout de même légitime de se demander si les efforts déployés depuis cinq ans en vue de donner une orientation positive à la législation canadienne ayant trait à la discrimination ont répondu aux attentes. L'année 1992, par conséquent, est intéressante surtout dans la mesure où elle nous fournit l'occasion, non pas seulement d'étudier les dernières statistiques, mais aussi de voir comment le Parlement et le public allaient réagir devant le succès limité de la Loi.

Le 1^{er} juin 1992, les employeurs fédéraux ont remis leur cinquième rapport annuel sur l'équité en matière d'emploi, consacré à l'année 1991. Comme l'exige la Loi, ces rapports contiennent des renseignements détaillés sur la représentation des quatre groupes désignés parmi les effectifs de quelque 355 employeurs assujettis à la réglementation fédérale. De son côté, la Commission a reçu, également pour la cinquième année de suite, des rapports similaires portant sur la représentation de ces quatre groupes au sein des ministères et des organismes fédéraux. Nous étions donc en mesure d'apprécier les progrès statistiques réalisés depuis 1986.

Avant même la production des rapports relatifs à l'année 1991, le Comité spécial de la Chambre des communes chargé de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* avait tenu des audiences publiques sur les résultats obtenus jusqu'ici et sur les moyens d'améliorer l'efficacité de la Loi. La Commission a fait connaître au Comité son point de vue à cet égard, tout en continuant à s'efforcer de favoriser chez les employeurs une attitude plus positive et plus pragmatique au

d'autres pays à adopter les normes exposées dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, convention en vertu de laquelle les pays signataires doivent notamment prendre toutes les mesures requises pour soustraire les enfants à l'exploitation économique et à toutes les autres formes d'exploitation. À cet égard, deux questions se posent à nous : comment le Canada s'occupe-t-il de ses enfants et dans quelle mesure parvient-il à décourager les abus dans d'autres parties du monde ?

Il est indéniable que de jeunes Canadiens sont victimes de la pauvreté, de la négligence et de mauvais traitements. Le sort de nombreux enfants autochtones est à certains égards pire que celui des enfants du tiers monde, d'abord parce que le Canada ne fait pas partie du tiers monde, et ensuite parce que leur situation est ou devrait être évitable. Il ne s'agit pas, faut-il préciser, de créer de nouveaux niveaux de dépendance à l'égard de l'aide sociale, mais bien plutôt d'aider les communautés concernées à retrouver leur dignité et le sentiment d'être utiles à la société. L'incidence élevée de l'exploitation, sexuelle et autre, des enfants dans la population canadienne en général est également inadmissible et il est plus que temps que la société lui accorde toute l'attention qu'elle mérite. Les statistiques sur la pauvreté des enfants au Canada qui ont été publiées en 1992 n'ont guère de quoi réconforter ceux qui croient que la situation s'est améliorée chez nous depuis que nous avons ratifié la Convention. Ce serait plutôt le contraire. La proportion d'enfants de moins de dix-huit ans vivant dans une famille faible revenu, qui était de 14,5 p. 100 en 1989, est grimpée à 16,9 p. 100 en 1990 et à 18,3 p. 100 en 1991. Il s'agit d'une augmentation de 105 000 qui fait passer à 1 210 000 le nombre d'enfants de dix-huit ans qui vivent dans des familles dont les gains sont inférieurs au seuil de faible revenu établi par Statistique Canada.

La Commission partage aussi les préoccupations de ceux qui s'inquiètent de l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine dans les pays qui exportent au Canada. Même si cette situation se produit hors de nos frontières, elle ne déborde pas notre champ d'intérêt sur le plan des droits de la personne. En effet, dans la mesure où le Canada achète des produits que des enfants ont été forcés de fabriquer, il participe indirectement, quoique involontairement, à cette exploitation des faibles. En cette décennie où le Canada est censé, comme bien d'autres pays, accorder une attention particulière aux droits de l'enfant, nous prions instamment le gouvernement de recourir plus énergiquement aux mécanismes dont il dispose pour restreindre les importations de biens produits par des enfants. Nous exhortons aussi les consommateurs et les groupes de défense de l'enfant à prendre davantage conscience du problème et à trouver des moyens de lier l'achat de biens importés au respect des engagements des pays exportateurs à l'égard des droits de l'enfant.

armées à l'âge de la retraite prévue pour leurs grades respectifs par les *Ordonnances et Règlements royaux*. Le tribunal qui a entendu cette cause a rejeté l'argument des Forces selon lequel la retraite obligatoire serait nécessaire pour assurer un roulement régulier de personnel à tous les grades et selon lequel il faudrait parfois mettre du personnel à pied pour promouvoir le perfectionnement professionnel et relever le moral du personnel. Le tribunal a conclu que l'âge était un critère utile, mais pas nécessaire, et que la retraite obligatoire contribuait très peu à l'attrition annuelle requise pour assurer le roulement de personnel voulu. Le tribunal a également rejeté la prétention voulant que la retraite obligatoire soit essentielle pour assurer la bonne condition physique des militaires. Soutenant que la condition physique des membres des Forces n'était que légèrement supérieure à celle de la population en général, il a conclu qu'un système d'épreuves individuels permettrait de déterminer très facilement la condition et l'endurance des membres.

Naturellement, la Commission accueillait favorablement le fait que le gouvernement propose de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin que la mise à la retraite obligatoire ne soit plus autorisée; toutefois, elle a été déçue d'apprendre que les Forces armées pourraient maintenir leur politique de mise à la retraite des membres à des âges prédéterminés. Cette décision est tout à fait à l'opposé de celle qu'avait rendue le tribunal dans l'affaire *Martin et al.*, et l'on peut s'étonner que le gouvernement l'ait prise alors même que le jugement *Martin* a été porté en appel. Nous doutons fort que pareille modification s'avère compatible avec la Charte.

Il y a toujours eu de la discrimination fondée sur l'âge. Toutefois, dans notre société vieillissante, elle prend une nouvelle importance et pourrait être plus lourde de conséquences. Dans les circonstances, l'observation citée par le juge L'Heureux-Dubé dans son opinion est tout à fait à-propos. [TRADUCTION] « Tous les progrès en matière de droits de la personne », écrivait J.R. London dans un article paru en 1983, « ont été combattus par les nantis, qui prédisaient inévitablement toutes sortes de conséquences néfastes et désastreuses . . . [L]es bénéfices qu'on peut tirer de l'élimination de la discrimination fondée sur l'âge dans nos systèmes d'emploi dépassent nettement les coûts. On ne peut tolérer que des personnes soient victimes de stéréotypes. On peut cependant tolérer que le système administratif éprouve une certaine gêne. »

DROITS DE L'ENFANT

Tout en accordant beaucoup d'importance aux difficultés des travailleurs âgés, il ne faudrait pas négliger de protéger les enfants contre toutes les formes d'abus ou de discrimination auxquelles leur vulnérabilité particulière les expose. Le Canada est fier d'encourager

protéger la « mise à la retraite dans la dignité ». Enfin, ces juges ont retenu l'argument avancé par l'université, à savoir qu'elle ne disposait d'aucun autre moyen d'atteindre ces objectifs.

Il convient évidemment d'user de circonspection en appliquant ce jugement à d'autres situations, dans la mesure où la Cour suprême a soutenu que les universités jouaient un rôle unique en leur qualité de centres d'apprentissage, de recherche et d'enseignement. Les arguments avancés par les juges dissidents ne sont pas moins dignes de mention. Reprenant l'argument selon lequel la mise à la retraite obligatoire serait nécessaire pour assurer le renouvellement du corps professoral, le juge L'Heureux-Dubé a observé que l'université n'avait présenté aucune preuve démontrant que les capacités de la vaste majorité des enseignants s'amoindrissent vers l'âge de soixante-cinq ans et qu'elle n'avait pas non plus « prouvé la proposition selon laquelle l'originalité est une conséquence de la jeunesse. » Elle a conclu qu'il était imprudent, injuste et illégal de pénaliser tous les professeurs qui arrivent à l'âge de soixante-cinq ans, surtout qu'il existe des procédures qui permettraient de congédier les professeurs incompetents de tout âge. Le juge a également fait valoir les « sérieuses réserves » qu'appelle le recours à une convention collective pour établir la preuve du consentement de tout membre particulier d'un syndicat. Ainsi, les dispositions de la convention prévoyant la retraite obligatoire étaient en vigueur depuis longtemps quand on a offert un poste permanent à Mme Dickason. Elle n'avait d'autre choix que de consentir à la « politique discriminatoire » pour obtenir l'emploi.

Les répercussions que peut avoir la retraite obligatoire sur des personnes telles que le professeur Dickason constituent l'un des points les plus inquiétants qu'aient soulevés les juges minoritaires. Certaines femmes peuvent être financièrement mal préparées à la retraite. Comme le soulignait le juge L'Heureux-Dubé, les femmes sont particulièrement désavantagées « parce qu'elles ont habituellement des emplois moins rémunérateurs et moins susceptibles d'offrir des régimes de pensions, et qu'elles interrompent souvent leur carrière pour élever leur famille ». Il y a lieu de se rappeler aussi que, bien que les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus représentent 11,5 p. 100 de la population du Canada, les données de Statistique Canada indiquent que le pourcentage de femmes seules à faibles revenus qui sont âgées de soixante-cinq ans et plus s'élève à 47 p. 100.

À la lumière de la position adoptée par la Cour suprême face à la retraite obligatoire, la Commission a estimé n'avoir pas d'autre choix que de rejeter un certain nombre de plaintes à ce sujet en 1992, et plus particulièrement celles qui émanaient de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans. Cependant, la situation a évolué différemment dans l'affaire *Martin et al. c. le ministère de la Défense nationale*, à la suite de plaintes déposées par plusieurs personnes ayant dû quitter les Forces

Cette année, la Cour suprême a de nouveau statué sur la question de la retraite obligatoire. En 1991, elle avait décrété que la retraite obligatoire à l'âge de soixante-cinq ans n'était pas inconstitutionnelle, du moins en milieu universitaire. Selon elle, le parlement ou l'assemblée législative d'une province pourrait légiférer pour interdire ou autoriser la retraite obligatoire, et ces lois pourraient être modifiées advenant que le législateur change d'opinion. Cependant, lorsque la mise à la retraite obligatoire n'est pas interdite par une loi sur les droits de la personne, l'employeur et l'employé devraient décider ensemble s'il convient de l'appliquer ; dans le cas des employés syndiqués, la question devrait être abordée dans le contexte de la négociation collective.

En 1992, la Cour suprême a rendu un nouvel arrêt dans l'affaire *Dickason c. l'université de l'Alberta*. En 1985, l'université de l'Alberta a mis à la retraite le professeur Olive Dickason parce qu'elle était âgée de soixante-cinq ans, en application d'une clause sur la retraite obligatoire contenue dans la convention collective signée par l'université avec son corps professoral. Une commission d'enquête albertaine a donné raison à M^{me} Dickason et ordonné qu'elle soit réintégrée. Cette décision a été maintenue par la Cour du banc de la Reine, mais infirmée par la Cour d'appel.

À l'époque où M^{me} Dickason a été mise à la retraite, la loi albertaine sur la protection des droits individuels n'offrait de protection contre la discrimination fondée sur l'âge qu'aux personnes âgées de quarante-cinq à soixante-cinq ans. Toutefois, quelques jours après, on la modifiait pour qu'elle soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les modifications apportées ont eu pour effet d'interdire toute discrimination fondée sur l'âge à l'endroit des personnes de dix-huit ans et plus, mais également de permettre des pratiques telles que la mise à la retraite obligatoire dans les cas où il peut être démontré que cette mesure est raisonnable et justifiable dans les circonstances. Par conséquent, la principale question sur laquelle la Cour suprême a été appelée à se prononcer était la suivante : l'université avait-elle des motifs raisonnables et justifiables de mettre M^{me} Dickason à la retraite contre sa volonté ?

La Cour a conclu dans une décision de quatre à trois que la politique de l'université de l'Alberta était raisonnable et justifiable. La majorité a fait valoir que la clause de la convention prévoyant la retraite obligatoire à l'âge de soixante-cinq ans avait été librement négociée dans le contexte d'un système de titularisation protégeant tous les membres du corps professoral contre le renvoi injustifié et leur fournissant un régime de pension assurant leur sécurité financière. Ils ont également conclu que la retraite obligatoire servait les objectifs suivants : maintenir la permanence, promouvoir le renouvellement du corps professoral, faciliter la planification et la gestion des ressources et

analyser les causes et à y remédier. C'est une recommandation avec laquelle nous sommes tout à fait d'accord ; toutefois, nous devons préciser que nous n'avons pas nos coudes franches lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes des travailleurs âgés, et ce pour deux raisons. D'abord, les travailleurs âgés ne sont pas expressément protégés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, alors que nous n'avions pourtant pas été les seuls à recommander que ce soit le cas. Ensuite, la Cour suprême du Canada a jusqu'à présent confirmé le droit des employeurs d'appliquer les dispositions sur la retraite obligatoire à leurs employés, du moins à compter de l'âge de soixante-cinq ans, dans les provinces et territoires où celle-ci n'est pas interdite par la loi.

ÂGE ET EMPLOI

Lors de notre comparution devant le Comité spécial chargé de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, au mois de février, nous avons proposé que tous les employeurs assujettis à cette loi soient tenus de présenter un rapport sur l'âge des travailleurs qu'ils engagent, promeuvent ou mettent à pied. Nous avons alors signalé que dans son rapport de 1988, *Les droits de la personne au Canada*, le Comité permanent des droits de la personne concluait que les travailleurs âgés faisaient l'objet de discrimination systémique en milieu de travail et que la discrimination exercée contre les autres groupes désignés, et plus particulièrement les femmes, s'aggravait fréquemment avec l'âge. Lorsque les travailleurs âgés perdent leur emploi, ils se heurtent, dans leur recherche d'un nouveau travail, à un certain nombre d'obstacles que ne rencontrent pas les jeunes gens en pareille situation. La grande majorité des personnes en chômage depuis six mois ou plus sont des travailleurs âgés. En fait, un nombre disproportionné d'entre eux perdent coverage au point d'abandonner la recherche d'un emploi. Recueillir des données sur l'âge nous aiderait à tout le moins à comprendre les problèmes des travailleurs âgés et les mécanismes qui les occasionnent.

Lorsque le Comité spécial a déposé son rapport, au mois de mai, il n'a pas retenu la proposition de faire des travailleurs âgés un groupe désigné. Il a fourni pour seules explications l'absence de statistiques sur la sous-représentation de ce groupe et le fait qu'il était difficile de préciser à partir de quel âge un travailleur peut être considéré comme âgé. Le Comité a également jugé ne pouvoir affirmer que les travailleurs âgés sont victimes de discrimination systémique, puisque les travailleurs de tous les groupes d'âge éprouvent actuellement de la difficulté à trouver du travail. Voilà qui semble contredire les constatations du Comité permanent des droits de la personne ; aussi nous demandons instamment au Parlement de réexaminer ces arguments au moment de déposer des amendements à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Par la suite, la ministre de la Justice a décidé de ne pas en appeler de la décision *Haig and Birch* et, en décembre, a déposé un projet de loi modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et faisant figurer explicitement l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite.

En tant que personnes, nous connaissons tous fort bien les effets de ce processus immuable et largement incontrôlable qu'est le vieillissement. Cependant, sous l'angle des droits de la personne du moins, le vieillissement d'une population revêt des conséquences d'une portée plus considérable encore, quoique nous ayons sur elles davantage de prise. L'âge, après tout, ne se résume pas à une mesure chronologique ; c'est aussi une question de perception humaine. Les démographes peuvent bien nous affirmer qu'en l'an 2021, un Canadien sur quatre aura passé le cap des soixante-cinq ans, c'est à nous qu'il reviendra de décider ce que cela signifie en termes de politique sociale.

Nous vivons déjà dans un monde où les revendications antagoniques des différents groupes d'intérêts nous obligent à envisager un certain rationnement ou une redistribution des ressources et des avantages existants. Les personnes âgées étant appelées à peser plus lourd dans la balance de la population canadienne, nous devons garder à l'esprit trois vérités : en matière de droits de la personne, tous sont égaux quel que soit leur âge ; les gens qui ont aujourd'hui soixante, soixante-dix, et même quatre-vingts ans sont beaucoup plus vigoureux qu'anciennement et il est dans l'intérêt général d'employer pleinement les capacités des membres de tous les groupes d'âges.

LE VIEILLISSEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le Conseil consultatif national sur le troisième âge fournit au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social des conseils sur les questions relatives au vieillissement de la population canadienne et à la qualité de vie des aînés. En 1992, le Conseil s'est penché entre autres sur la façon de gérer une main-d'œuvre vieillissante. L'attitude des employeurs constitue à cet égard un facteur clé. Beaucoup adoptent déjà un style de gestion plus personnalisé, plus axé sur les ressources humaines, où prime la compétence plutôt que des facteurs hors de propos comme l'âge, le sexe ou l'origine. En fait, les experts prédisent que le recrutement, la formation, le recyclage et le maintien en fonction des travailleurs âgés figureront parmi les principaux enjeux du monde des affaires et de l'industrie au cours des prochaines décennies.

Le Conseil consultatif a recommandé aux commissions des droits de la personne de fournir davantage d'information et de services de consultation au sujet de la discrimination fondée sur l'âge en milieu de travail ; celles-ci devraient également aider les particuliers et les groupes à cerner les cas de discrimination fondée sur l'âge, à en

D'importantes améliorations ont été apportées au cours de l'année sur le plan de la protection des droits des personnes homosexuelles. Il faut en accorder le crédit en grande partie aux personnes qui se sont attaquées au système et ont demandé aux tribunaux d'agir, après que le Parlement eut constamment omis de le faire. Deux importantes causes ont été tranchées en 1992, marquant vraiment le début du processus d'élimination de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Dans le premier cas, Joshua Birch et Graham Haig ont plaidé devant une cour de justice de l'Ontario demandant que l'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit déclarée « trop restrictive » et, donc, incompatible avec la Charte. La Cour a acquiescé, mais le juge MacDonald a alors sursis à l'exécution de son jugement. Le 6 août 1992, la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré qu'il fallait interpréter l'orientation sexuelle comme faisant partie des motifs de distinction illicite aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Rédigeant le jugement unanime, le juge Krever a affirmé :

[TRADUCTION] « dans le domaine des droits de la personne, le pays s'est doté d'une politique législative éclairée qui fait maintenant partie intégrante de notre tissu social. Il me paraît donc inconcevable que le Parlement ait préféré l'absence de dispositions législatives sur les droits de la personne à une loi qui inscrive l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite. Croire le contraire serait faire insulte gratuitement au Parlement ». Par conséquent, il a émis une ordonnance déclarant qu'il faut « interpréter, appliquer et administrer » la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comme si l'orientation sexuelle y figurait parmi les motifs de distinction illicite. Depuis cette décision, la Commission accepte les plaintes fondées sur ce motif.

Dans un deuxième cas, Michelle Douglas a perdu son poste d'officier dans les Forces armées en 1989 du fait de son homosexualité avouée. En 1990, le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, organisme indépendant, a recommandé de redonner à Mme Douglas sa cote de sécurité et son emploi parce que la politique des Forces armées relative à l'homosexualité était nettement discriminatoire. Malheureusement, la décision du Comité ne liait pas les Forces armées. En outre, étant donné que l'orientation sexuelle ne constituait pas un motif de distinction illicite, Mme Douglas ne pouvait en appeler devant la Commission. Elle a donc été obligée de porter l'affaire devant la Cour fédérale à titre de contestation fondée sur la Charte. En octobre 1992, les Forces ont concédé que leur politique relative au service des personnes homosexuelles était contraire à la Charte, et une ordonnance de la Cour, approuvée par les deux parties, a mis un terme à la discrimination.

collective, il n'avait pas droit à un congé de décès parce que sa situation ne répondait pas à la définition de « proche famille ». La cause a été débattue devant la Cour suprême le 3 juin. La Commission a fait valoir qu'il était plus conforme à l'esprit de la Loi de donner une interprétation large de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la situation de famille. Comme tenu de l'objet du congé de décès, nous avons exprimé l'avis qu'il fallait mettre l'accent sur la relation que le plaignant entretenait depuis longtemps avec son partenaire plutôt que sur son statut officiel.*

La question de savoir si le mariage peut équivaloir à une exigence professionnelle était au cœur d'une plainte qui a été examinée devant un tribunal en septembre. Le plaignant, James Lambie, lieutenant-colonel dans les Forces armées, soutenait s'être vu refuser un poste de commandant d'une base parce que, étant en instance de divorce, il n'aurait pas été accompagné de son épouse. Les autorités militaires ont nié l'allégation, mais, selon d'autres éléments de preuve déposés devant le tribunal, une règle tacite des Forces armées canadiennes veut que, lors de leurs affectations, les hauts gradés soient accompagnés de leur épouse à qui incombent certaines fonctions protocolaires et autres se rattachant à ce poste. Une décision sera rendue au début de 1993.

La plainte de Robert Le Blanc contre la Société canadienne des postes constitue un intéressant contraste. Un tribunal des droits de la personne a conclu en juillet que M. Le Blanc avait été rétrogradé et avait reçu une mauvaise évaluation du rendement parce que son épouse avait porté plainte devant la Commission contre leur employeur commun, la Société canadienne des postes. En donnant raison à M. Le Blanc, le tribunal a souligné pertinemment que, dans toute procédure relative aux droits de la personne, lorsqu'il s'agit de discrimination fondée sur l'état matrimonial, il faut être particulièrement conscient des conflits qui risquent d'éclater lorsque les deux conjoints ont le même employeur.

Heureusement, certaines plaintes de discrimination fondée sur l'état matrimonial et la situation de famille continuent d'être résolues à la satisfaction de toutes les parties sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux des droits de la personne ou aux cours de justice. La Commission a réglé la plainte d'une autochtone à qui l'on avait refusé un nouveau logement sur une réserve indienne parce que son mari était un non autochtone. Elle a reçu l'assurance du conseil de bande qu'une nouvelle maison serait construite à son intention dans un délai d'un an après l'affectation de fonds à cet effet par le ministre des Affaires indiennes et du Nord. Le conseil de bande a également accepté de lui verser 2 500 \$ en dommages-intérêts et de lui adresser une lettre d'excuses.

* En février 1993, la Cour suprême du Canada rejetait, dans une décision majoritaire, le plaidoyer de la Commission.

de haute direction ; quant aux femmes handicapées, elles occupent 0,2 p. 100 de ces postes et les femmes membres d'une minorité visible, un maigre 0,3 p. 100.

Le ghetto d'emploi des « cols roses » ne semble pas non plus vouloir disparaître. En 1990, les femmes travaillant pour des employeurs

assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* étaient fortement concentrées dans les emplois de bureau ; 70 p. 100 des travailleuses occupaient un emploi de cette nature, comparativement à 16 p. 100 seulement des travailleurs. Cette concentration était encore plus

marquée dans le cas des femmes handicapées ou membres d'une minorité visible. C'est également l'une des principales raisons pour lesquelles l'écart salarial entre hommes et femmes se révèle aussi irrédutable. En 1991, le salaire moyen des hommes travaillant à plein temps était estimé à 42 700 \$, contre 31 500 \$ pour les femmes. Les femmes défavorisées gagnaient encore moins : 30 500 \$ dans le cas des femmes appartenant à une minorité visible, 30 200 \$ dans celui des femmes handicapées, et 27 600 \$ pour les femmes autochtones.

La situation des femmes au sein de la fonction publique est semblable à celle des femmes qui travaillaient pour des organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Les femmes ont atteint un taux de disponibilité global dans la population active de 44 p. 100 mais se retrouvent en grande partie dans la catégorie de soutien administratif où elles représentent 84 p. 100 des employés. À l'autre extrême, la représentation des femmes en gestion a augmenté de 14 p. 100 en 1990 à 16 p. 100 en 1991. Bien qu'il s'agisse là d'un mouvement positif, il n'en demeure pas moins que les femmes sont loin d'être représentées adéquatement au sein des postes les plus importants et les mieux rémunérés à la fonction publique.

ETAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

En 1992, la Commission s'est occupée de 134 plaintes de discrimination fondée sur l'état matrimonial ou la situation de famille. La gamme des questions en jeu allait du particulier, par exemple, si un officier de l'armée envoyé en mission doit être accompagné de son épouse, au beaucoup plus général, par exemple, si le couple formé de personnes du même sexe constitue une famille. Bien que peu fréquentes, ces plaintes sont parmi les plus complexes que nous ayons à traiter, comme le montrent les exemples suivants.

L'an dernier, nous avons signalé que la Cour suprême était appelée à se prononcer sur l'affaire *Brian Mossop c. le Procureur général du Canada*, laquelle avait débuté quelques années auparavant comme plainte déposée auprès de la Commission. M. Mossop, fonctionnaire fédéral, s'était vu refuser un congé pour assister aux obsèques du père de l'homme avec lequel il vivait depuis dix ans. Selon sa convention

Cour suprême a observé que l'appauvrissement des femmes est un phénomène social bien implanté et que même si celui-ci ne peut « être entièrement attribué aux charges financières entraînées par la dissolution du mariage . . . il n'y a pas de doute . . . que le divorce et ses répercussions économiques jouent un rôle. » La garde des enfants est accordée à la mère dans 75 p. 100 des cas, et au père dans moins de 8 p. 100 des cas. La Cour a cité des données de Statistique Canada indiquant que le revenu per capita des personnes versant une pension était de 25 800 \$, alors que celui des bénéficiaires n'était que de 10 500 \$.

Les répercussions financières de la rupture d'un mariage ne se limitent pas à la perte de la capacité de gain ou aux pertes directement liées à l'entretien des enfants. Souvent, cette rupture signifie que des possibilités d'emploi ou encore des avantages comme les régimes de pension et les assurances-vie, invalidité, soins dentaires et soins médicaux sont retirés. La Cour a également fait remarquer que la garde des enfants était généralement confiée à celui des deux conjoints qui avait consenti les plus grands sacrifices économiques pendant le mariage. L'évaluation de tous les facteurs qui peuvent avoir pour effet de défavoriser un conjoint ou d'avantager l'autre à la dissolution d'un mariage constitue une tâche complexe, mais la Cour a néanmoins conclu que « leur répercussion sur l'avenir des parties elles-mêmes et en particulier de leurs enfants sont parmi les plus importantes qu'il soit donné aux tribunaux de trancher ».

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

En ce qui concerne les employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, nous pouvons nous réjouir que le groupe des femmes et le sous-groupe des femmes appartenant à une minorité visible aient atteint leur taux de disponibilité global dans la population active. De 1990 à 1991, la représentation de ces deux catégories de femmes a connu aussi une légère amélioration. Par contre, la représentation des femmes autochtones et des femmes handicapées n'a enregistré aucune hausse pendant cette période. La représentation globale des femmes autochtones est demeurée à 0,4 p. 100, comparativement à un taux de disponibilité estimatif de 1,0 p. 100, et celle des femmes handicapées, à 1,2 p. 100, était encore très inférieure à la norme d'accessibilité pour ce groupe, soit 2,3 p. 100.

Pour ce qui est des postes de niveau supérieur, il y a aussi de bonnes et de mauvaises nouvelles. La proportion de femmes occupant des postes de haute direction est passée de 7,7 p. 100 en 1990 à 8,4 p. 100 en 1991. Cependant, ce pourcentage ne représente encore que la moitié du taux de disponibilité des femmes pour ce genre de postes établi en 1986. Les femmes autochtones n'ont pour leur part aucunement accès aux postes

lorsqu'ils se remettraient à la recherche d'un emploi après avoir terminé leurs deux années de service comme domestiques logés.

En avril, le gouvernement a adopté les changements qu'il proposait, avant même qu'un sous-comité parlementaire sur l'immigration n'ait fini de les étudier. Dans le rapport qu'il a déposé en juillet, le sous-comité sur l'immigration a reproché au gouvernement de ne pas avoir consulté, d'avoir négligé l'importance d'une expérience pratique de travail qui peut être vérifiée et de n'avoir pas fait davantage pour mettre un terme à l'exploitation des domestiques logés. Il s'est dit particulièrement inquiet des très graves accusations qui ont été lancées à l'effet que les exigences relatives aux études et à la formation défavoriseraient les candidats et candidates du tiers monde.

RESPONSABILITÉS PROFESSIONNELLES ET FAMILIALES

En matière de droits de la personne, les droits à l'égalité constituent la principale préoccupation, et la poursuite d'une plus grande égalité des chances doit s'inscrire dans un contexte social en constante évolution. Les paradigmes du travail, de la famille et de l'éducation des enfants sont très différents aujourd'hui de ceux qui avaient cours il y a trente ou quarante ans, et les tensions qui en découlent affectent les deux sexes, bien que pas dans la même mesure. En octobre 1992, la moitié des travailleurs avaient au moins un enfant de moins de seize ans, et le tiers des personnes interrogées s'occupaient d'un parent âgé. Parfois, la responsabilité des enfants et du parent âgé incombait à la même personne, le plus souvent une femme. Lors d'un récent sondage ayant pour but d'évaluer l'étendue de ce phénomène dans la fonction publique fédérale, à peu près la moitié des répondants ont rapporté que leurs responsabilités professionnelles entraient en conflit d'une façon ou d'une autre avec leurs responsabilités familiales. Les autorités fédérales ont déjà mis en place plusieurs programmes pour venir à bout de ces problèmes, mais beaucoup d'employés ne semblent pas les connaître suffisamment. Aussi le Conseil du Trésor est-il en train de préparer de la nouvelle documentation décrivant l'éventail des programmes disponibles. De plus, les cadres supérieurs suivront des cours de formation sur la façon de créer un milieu de travail plus souple.

RUPTURE DE MARIAGE

À la fin de l'année, la Cour suprême a rendu une décision d'une importance considérable pour les femmes séparées ou divorcées. La Cour avait été appelée à déterminer si un tribunal inférieur avait commis une erreur en accédant à la demande d'un homme qui souhaitait cesser, après plusieurs années, de verser une pension alimentaire à son ex-conjointe. En jugeant que cette dernière avait droit à une aide financière régulière pendant une période indéfinie, la

la responsabilité des attitudes et des convictions excusant la violence à l'intérieur comme à l'extérieur du foyer. Si les tribunaux et la police ne tiennent pas la violence contre les femmes pour un problème sérieux, il y a peu d'espoir qu'elle soit un jour jugée indigne d'une société civilisée et par conséquent mise hors la loi, en pratique comme en théorie.

La Cour suprême du Canada a reconnu le rapport existant entre la violence contre les femmes et la pornographie dans une affaire mettant en cause un propriétaire de club vidéo du Manitoba qui avait interjeté appel d'une condamnation pour avoir distribué du matériel pornographique parce qu'il était d'avis que la disposition du *Code criminel* sur l'obscénité violait sa liberté d'expression garantie par la Charte. La Cour s'est dite d'avis que « le matériel dégradant ou déshumanisant place des femmes (et parfois des hommes) en état de subordination, de soumission avilissante ou d'humiliation. Il est contraire aux principes d'égalité et de dignité de tous les êtres humains. »

C'est cette année également qu'a été publié un rapport provisoire du Comité canadien sur la violence faite aux femmes. Dans ce rapport, le comité invite les Canadiens à adopter le principe de la « tolérance zéro » à l'égard de la violence contre les femmes ; il sollicite aussi un financement stable et durable pour les refuges et autres services aux victimes d'abus, ainsi que des programmes de sensibilisation complets et obligatoires à l'intention des tribunaux et de la police. Le Sous-comité parlementaire sur la condition féminine a de plus laissé entendre que le sous-financement chronique des refuges et services d'urgence reflétait le manque de priorité accordé au phénomène de la violence.

DOMESTIQUES ÉTRANGERS

En 1992, des modifications inévitables ont été apportées à un programme fédéral permettant à des étrangers, et plus particulièrement des femmes, d'entrer au pays comme domestiques dans des foyers canadiens et de demander leur admission à titre de résidents permanents après deux années de service. En janvier, le gouvernement a annoncé son intention d'exiger des candidats à ce programme qu'ils aient atteint un niveau de scolarité qui corresponde à douze années d'étude au Canada et six mois de formation reconnue dans un domaine lié à la prestation de soins. La Commission a écrit au ministre responsable pour lui faire part de sa préoccupation quant aux répercussions fâcheuses de ces exigences sur les candidats, et plus particulièrement les candidates en provenance des pays du tiers monde. Le ministre a fait valoir qu'il était nécessaire d'exiger l'équivalent de la douzième année et six mois de formation en raison des responsabilités qui sont confiées aux domestiques logés. Il a également prétendu que le fait de satisfaire à cette exigence serait avantageux pour les travailleurs

Le deuxième rapport ressemble étrangement au premier. Le comité y observe que malgré des progrès éparés, la présence des femmes dans un large éventail de rôles militaires suscite clairement une forte résistance. Cette situation ne peut pas durer. Pour reprendre les termes du comité, « les attitudes stéréotypées découlant d'une croyance à des fonctions et à des rôles restrictifs réservés à chaque sexe doivent faire place à un professionnalisme accordant la priorité à la compétence et au rendement en tant que membre d'une équipe, et non au sexe ».

Le comité a également constaté que l'hostilité à l'égard des femmes et diverses formes de harcèlement qui en découlent étaient monnaie courante dans les Forces. Il a cité des exemples de collègues et de chefs qui souhaieraient carrément ne plus voir de femmes en service. Cette attitude se traduit par un dénigrement de la participation des femmes qui peut aussi bien prendre la forme de commentaires agaçants et d'insultes que d'attaques verbales constantes destinées à saper la confiance des membres féminins. Les membres du comité ont visité des unités où [TRADUCTION] « les sous-officiers masculins et les hommes de troupe blâmaient et critiquaient les femmes militantes avec toute impunité ». Ils en ont conclu qu'il n'y avait [TRADUCTION] « pas de différence entre la forme sexiste d'étroitesse d'esprit observée à ces endroits et un racisme flagrant. Pourtant, bien que le racisme ne soit pas toléré, on tolère inapplicablement un tel comportement ».

LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES

D'autres employeurs pourraient tirer profit des recommandations du comité, qui préconise entre autres de confier à une personne ne faisant pas partie de la chaîne de commandement le soin de recevoir les plaintes de harcèlement ou d'agression pour favoriser la dénonciation de tels actes. Naturellement, les femmes se méfient des enquêtes faites par les supérieurs hiérarchiques ; aussi le comité a-t-il recommandé que les accusations soient examinées par un comité regroupant d'autres membres du personnel masculin et féminin. Ce comité serait également chargé de recommander les mesures à prendre.

De plus en plus, on se rend compte que partout dans le monde, les femmes subissent de la discrimination et sont opprimées. Le Canada a été l'un des premiers à souligner que la violence contre les femmes entraînait les droits de la personne. Un projet de déclaration rédigé à ce sujet par un groupe de travail des Nations Unies exhorte les gouvernements à prévenir, instruire et punir les actes de violence contre les femmes, et plus particulièrement celles qui appartiennent à un groupe minoritaire. L'Organisation des États américains est en train d'élaborer une Convention interaméricaine ayant trait à la violence contre les femmes, et le Canada participe à la rédaction du texte de la déclaration et de la convention. De tels instruments ne visent pas qu'à déplorer le phénomène, mais à persuader les gouvernements d'assumer

quatre fois plus élevé pour le personnel féminin que pour le personnel masculin. Comme le signalait M. Baldwin, il est peu probable que toutes ces femmes partent parce qu'on leur a offert des possibilités d'avancement ou un salaire plus élevé ou encore pour éléver une famille. Cette situation tient en partie au fait que nous n'avons pas encore réussi à débarrasser le milieu de travail du harcèlement. Même en période de prospérité, aucune entreprise ne peut se permettre de telles pertes financières parce qu'elle ne considère pas le harcèlement comme un problème sérieux. Ce message est en train de se frayer un chemin dans la conscience des entreprises. La Commission a reçu de nombreux appels de la part d'employeurs qui s'efforcent de mettre en place des politiques permettant de régler les plaintes de harcèlement avec diligence et soin.

Pour les victimes, le harcèlement peut occasionner bien davantage qu'un manque à gagner. Très souvent, une situation de harcèlement qui perdure déclenche des problèmes durables de santé physique et mentale. Aussi les commissions des accidents du travail de certaines provinces en sont-elles venues à considérer les conséquences physiques et affectives du harcèlement comme des incapacités indemnissables, et les employés qui tombent en chômage pour cause de harcèlement au travail sont admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Certains employés ne se rendent toujours pas compte du tort que cause le harcèlement, non seulement à leurs employés, mais aussi à l'organisation tout entière. Lorsque des employés partent parce qu'ils sont harcelés, l'organisation s'en trouve affaiblie par la perte de travailleurs compétents, mais elle souffre aussi de l'image d'indifférence qu'elle se trouve ainsi à projeter. Le fait que nous ayons reçu en 1992 un nombre sans précédent de plaintes de harcèlement sexuel montre bien que plus de femmes ont maintenant compris qu'elles n'ont pas à tolérer le harcèlement; cela ne dénote toutefois pas que nous faisons tout ce qu'il faut pour le prévenir.

LES FEMMES DANS LES FORCES ARMÉES

Les Forces armées canadiennes comptent parmi les plus gros employeurs du pays. Jusqu'à tout récemment aussi, elles avaient pour coutume d'exclure les femmes des postes de combat. Depuis 1989, cependant, les Forces ont entrepris d'ouvrir pratiquement tous ces postes aux femmes. C'est cette année-là en effet qu'un tribunal des droits de la personne leur a ordonné d'intégrer pleinement les femmes à presque tous les emplois militaires dans des délais prescrits. En 1990, le ministre de la Défense nationale a institué un comité consultatif pour examiner les obstacles systémiques à la pleine participation des femmes dans les Forces. Ce comité a publié en novembre son deuxième rapport annuel. Dans le premier, il avait conclu qu'en dépit de certaines améliorations, il subsistait un certain nombre de problèmes généralisés.

butent sur des difficultés toujours aussi préoccupantes. Un rapport publié en avril par le Comité canadien des femmes en ingénierie révèle qu'en 1991, 4 p. 100 seulement des ingénieurs diplômés et 15 p. 100 des étudiants inscrits à des programmes universitaires de premier cycle en génie étaient des femmes. Cette situation s'explique entre autres par le « climat glacial » qui règne dans les facultés de génie. Les attitudes ouvertement sexistes des étudiants de sexe masculin découragent bien des femmes de s'inscrire dans cette discipline. D'autres abandonnent leurs études pour des raisons similaires.

Le rapport cerne également d'autres causes de la sous-représentation persistante des femmes dans les domaines traditionnellement réservés aux hommes. Beaucoup ont subi de la discrimination dans les domaines de l'embauche, de l'avancement, des affectations et de la rémunération. Le Comité recommande de nommer un plus grand nombre de femmes à des postes de la haute direction et au sein des conseils d'administration, de veiller à ce qu'au moins une professionnelle siège à tous les comités de sélection, et d'initier les membres des jurys de sélection aux méthodes objectives d'embauche et à la législation sur les droits de la personne. On a rapporté que le ministre d'Etat chargé des Sciences et de la Technologie alors en poste aurait affirmé : « sans les sciences et le génie les femmes sont perdantes, mais les sciences et le génie ne peuvent se passer des femmes ». On pourrait en dire autant de pratiquement toutes les professions : notre société ne peut se permettre de sous-utiliser les talents de sa population, surtout face à la concurrence de plus en plus féroce que se livrent les pays.

Les entreprises canadiennes écartent quand même les femmes des postes les plus influents. C'est ce que le professeur Léo-Paul Lauzon de l'Université du Québec à Montréal démontre dans une étude abondamment documentée parue en 1992. En examinant les rapports annuels de 676 sociétés pour l'année 1990, le professeur Lauzon a constaté que 44 p. 100 d'entre elles ne comptaient aucune femme dans leur conseil d'administration ni même à aucun de leurs 12 principaux postes. Parmi les quelque 7 000 directeurs à l'emploi des entreprises étudiées, 4,7 p. 100 seulement étaient des femmes. Si d'importantes entreprises canadiennes ne donnent pas l'exemple en confiant des postes cadres à des femmes, il ne faut pas s'étonner que celles-ci en ressentent le contrecoup à tous les niveaux.

LE COÛT DU HARCELEMENT

Dans un discours qu'il prononçait en janvier dernier, le vice-président principal de la Compagnie pétrolière Impériale Liée, Doug Baldwin, estimait que l'absentéisme, le roulement de personnel et la perte de productivité attribuables au harcèlement coûtaient à l'entreprise huit millions de dollars par année. Le taux de roulement y était de deux à

Il est particulièrement décevant que des organismes tels que le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le Conseil privé, qui devraient donner le ton, aient fait si peu de progrès au cours de la dernière décennie depuis que l'équité en matière d'emploi est devenue une politique officielle du gouvernement. On ne s'attendait pas à ce que l'entendre dire que le Comité spécial de la Chambre des communes chargé de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été saisi du profond mécontentement des minorités ethnoculturelles devant les résultats obtenus dans le cadre du régime existant. Le Comité exprimait ce sentiment, en mai, lorsqu'il a réclamé une approche plus incisive, y compris l'octroi à la Commission canadienne des droits de la personne d'un plus grand pouvoir d'exécution. Le fin mot de l'histoire, c'est que les belles paroles à propos de l'harmonie multiculturelle n'auront guère d'effet tant que des programmes comme celui de l'équité en matière d'emploi ne seront pas allés jusqu'au fond des préférences discriminatoires qui continuent d'exclure les minorités des postes d'influence.

En avril dernier, les journaux de tout le pays proclamaient que le Canada était le pays qui offrait la meilleure qualité de vie au monde, sauf pour les femmes. Il s'agissait là d'un commentaire journalistique séduisant, bien qu'un peu tendancieux, portant sur les conclusions d'un *Rapport mondial sur le développement humain* publié par les Nations Unies en 1992 qui n'a cependant rien pour étonner ceux et celles qui suivent de près la question de l'égalité des sexes au Canada.

Il serait bien imprudent de faire des généralisations quand on parle d'environ 51 p. 100 de la population canadienne. Il reste cependant que les difficultés de la vie moderne frappent souvent beaucoup plus durement les femmes que les hommes. Les femmes ont accompli des progrès manifestes dans l'affirmation de leur droit à l'égalité économique et sociale, mais à certains égards elles tirent toujours de l'arrière. En 1991, par exemple, les gains moyens des femmes qui avaient travaillé à temps plein une année complète ont atteint 69,6 p. 100 de ceux des hommes. Même s'il s'agit d'une hausse de 2 p. 100 par rapport à 1990, les salaires des femmes demeurent bien inférieurs à ceux des hommes. De plus, la plupart de ces femmes ont des responsabilités familiales plus lourdes que celles de la plupart des hommes qui travaillent. Il va sans dire que bien des problèmes auxquels se heurtent les femmes en tant que groupe sont particulièrement éprouvants pour celles qui sont les moins bien placées pour y faire face : les femmes âgées, par exemple, ou encore les immigrantes ou les femmes handicapées.

OBSTACLES PSYCHOLOGIQUES

Même si dans l'ensemble, leur taux d'activité s'est accru, les femmes qui souhaitent étudier ou travailler dans des domaines non traditionnels

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

de manœuvre pour déterminer l'admissibilité des arrivants. Nous se révèle indûment arbitraire ou discriminatoire dans la façon dont elle traite les immigrants ou les réfugiés éventuels de différentes origines. On doit se rendre compte, par exemple, qu'il est beaucoup plus difficile pour les migrants de pays moins développés que pour ceux d'Europe de l'Ouest de répondre aux normes que le Canada applique généralement en matière de documents à produire. Certains ont également exprimé la crainte que le fait de prendre les empreintes digitales des revendicateurs du statut de réfugié, officiellement pour contrecarier les projets des éventuels « risques pour la sécurité de l'État » et « fraudeurs de l'aide sociale », non seulement n'alimente les stéréotypes négatifs, mais ne crée deux catégories de personnes, celles qui sont dignes de confiance et celles qui ne le sont pas. Si la prise des empreintes digitales est naturellement stigmatisante, l'offre subséquente du gouvernement de détruire ces dossiers lorsque l'immigrant devient citoyen canadien ne contribue guère à rassurer les sceptiques.

On nous a dit que le projet de loi C-86 constituait une partie de la réponse du gouvernement au malaise de la population à l'égard des systèmes de traitement des dossiers de réfugiés et d'immigrants. Aux Canadiens qui prétendent que nous sommes trop généreux dans l'accueil des réfugiés, nous pourrions recommander de jeter un coup d'œil sur des pays beaucoup moins riches qui en jouissent d'autres en proie à une guerre civile ou ravagés par une catastrophe naturelle. La vaste majorité des réfugiés vivent dans des villes et des campements du tiers monde souvent délabrés, victimes de luttes fratricides insensées comme s'ils étaient au front. Même l'exode massif déclenché par la brutalité dans la Bosnie a davantage alourdi le fardeau de régions moins privilégiées que celles d'Europe de l'Ouest. Du point de vue des droits de la personne, tel est le contexte dans lequel doivent s'inscrire les chiffres qui reflètent le rendement du Canada en tant que pays d'accueil.

La représentation des minorités visibles chez les employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'est accrue de 0,5 p. 100 en 1991, pour atteindre 7,6 p. 100, et de 2,6 p. 100 par rapport au niveau de 1987. Depuis 1988, les minorités visibles affichent un taux d'embauche supérieur à leur taux de disponibilité sur le marché du travail sans pour autant faire les frais d'un nombre disproportionné de cessations d'emploi. La situation était moins satisfaisante dans la fonction publique, où peu de ministères atteignaient le taux de disponibilité de 6,3 p. 100 au chapitre de la représentation des minorités visibles. Au niveau de la direction de la fonction publique, le taux de représentation, déjà faible, de 2,1 p. 100 en 1990 a baissé à 2,0 p. 100 en 1991.

Taylor et du Western Guard Party dépassaient les limites du raisonnable, minaient « la tolérance et l'ouverture d'esprit qui doivent régner dans une société multiculturelle » et pouvaient, à juste titre, être interdits dans une société libre et démocratique.

Rien dans l'arrêt *Zundel* ne modifie cet état de chose et n'ouvre la porte à la prolifération de calomnies racistes délibérées. Au moment où nous écrivons ces lignes, des milliers d'Allemands protestent contre la montée de la violence à l'égard des étrangers dans leur pays déjà très profondément marqué, et les Nations Unies cherchent à mettre un terme aux atrocités en Bosnie. Il n'y a certainement pas de meilleur moment pour nous prononcer clairement et catégoriquement contre les dangereuses doctrines du purisme ethnique et de la supériorité d'une race sur les autres. La Commission a été réconfortée par l'immense appui réservé à son action en vue d'obtenir des injonctions contre la diffusion d'idées prônant la suprématie d'une race dans la sphère de compétence fédérale. Nous sommes conscients du risque d'invoquer ce qui équivaut à des normes communautaires pour restreindre la liberté de parole et nous croyons qu'il faut y avoir recours de façon très parcimonieuse, mais nous préférons, en dernière analyse, pêcher par excès de prudence.

NOUVEAU DÉPART

Les migrants en provenance de pays plus perturbés découvrent souvent dans leur éventuelle patrie d'adoption des avantages que ne perçoivent pas les personnes qui y sont nées. Notre engagement à l'égard des valeurs d'égalité, de pluralisme et de la règle du droit est loin de la réalité de nombreuses autres sociétés, et l'attrait de ces valeurs explique en grande partie les dangers que bon nombre ont courus pour arriver sur nos côtes. C'est rassurant également de constater que, malgré le rejet de l'accord de Charlottetown, de nombreux Canadiens étaient disposés à réaffirmer notre réalité multiculturelle à peu près dans le même esprit qu'ils ont accepté la reconnaissance des droits des autochtones. Au fil des ans, ce multiculturalisme idéal a eu du mal à coexister avec la notion de mosaïque verticale où certains Canadiens sont plus égaux que d'autres. Si nous voulons maintenir notre attachement aux principes intimement reliés de liberté, d'égalité et de justice, il nous faudra trouver de nouveaux moyens de bâtir une véritable communauté canadienne.

Tout le monde souhaite à un moment donné prendre un nouveau départ, mais en 1992, de nombreux migrants qui avaient décidé de le faire au Canada prévoyaient une période plus difficile par suite des modifications à la *Loi sur l'immigration*, même si le gouvernement avait adouci certains changements les plus controversés, en octobre. L'une des principales craintes exprimées à l'époque, c'était que les fonctionnaires de première ligne disposent d'une trop grande marge

La propagande haineuse est un autre de ces fleaux qui tend à se répandre à l'échelle nationale. Dans la foulée de la décision *Zundel* d'août dernier, par laquelle la plus haute cour du Canada a rejeté l'ancienne disposition relative à la « diffusion de fausses nouvelles » comme instrument approprié de lutte contre la propagande haineuse, la plupart des commentateurs ont reconnu avec la Cour qu'elle était trop large et trop vague pour atteindre cet objectif. Bon nombre ont par ailleurs exprimé le besoin de quelque chose de plus que l'opinion publique pour nous protéger de ce qu'il y a de moins admirable en nous. Les tribunaux ont constamment répété que le droit à la liberté d'expression est soumis à des contraintes du genre de celles concernant la réputation d'autrui, le bien-être de la collectivité ou, dans le contexte actuel, l'intégrité de notre législation et de notre politique en matière de multiculturalisme. La Cour suprême avait tout autant en mémoire les leçons de l'histoire du vingtième siècle lorsqu'elle est arrivée à la conclusion que des enseignements raciaux comme ceux de John Ross

des messages désobligeants à l'endroit des non-blancs. La propagande haineuse est un autre de ces fleaux qui tend à se répandre à l'échelle nationale. Dans la foulée de la décision *Zundel* d'août dernier, par laquelle la plus haute cour du Canada a rejeté l'ancienne disposition relative à la « diffusion de fausses nouvelles » comme instrument approprié de lutte contre la propagande haineuse, la plupart des commentateurs ont reconnu avec la Cour qu'elle était trop large et trop vague pour atteindre cet objectif. Bon nombre ont par ailleurs exprimé le besoin de quelque chose de plus que l'opinion publique pour nous protéger de ce qu'il y a de moins admirable en nous. Les tribunaux ont constamment répété que le droit à la liberté d'expression est soumis à des contraintes du genre de celles concernant la réputation d'autrui, le bien-être de la collectivité ou, dans le contexte actuel, l'intégrité de notre législation et de notre politique en matière de multiculturalisme. La Cour suprême avait tout autant en mémoire les leçons de l'histoire du vingtième siècle lorsqu'elle est arrivée à la conclusion que des enseignements raciaux comme ceux de John Ross

GARDER LA LIGNE

À l'issue de son enquête sur le décès d'un homme noir abattu par la police en 1991, le coroner a conclu que les forces de l'ordre de Montréal semblaient faire preuve « d'insensibilité, d'ignorance et de manque de respect à l'égard des membres de la communauté noire ». Même si, à son avis, le coup de feu comme tel avait été attribuable principalement à une « opération mal exécutée », le coroner n'a guère laissé de doute dans son rapport qu'il s'était développé une antipathie mutuelle entre la police et les minorités visibles (surtout les noirs) à Montréal et que cela constituait une menace constante pour la paix sociale. Il a également recommandé la création d'un comité permanent indépendant, du genre de l'unité des enquêtes spéciales de l'Ontario, pour rétablir la confiance du public en l'indépendance et l'impartialité des enquêtes relatives aux actions policières.

s'acquiesce d'une obligation internationale, mais témoigne en outre d'un esprit de compréhension reflétant sa reconnaissance de notre diversité grandissante comme peuple.

ENTRE NOUS

Mil neuf cent quatre-vingt-douze a confirmé que difficultés économiques et droits de la personne ne font pas bon ménage. Et si rien ne permet de supposer que le phénomène sous-jacent du racisme change de façon radicale d'année en année, le fait que les sondages d'opinion aient révélé que beaucoup s'attendent à une aggravation des conflits raciaux dans un avenir immédiat a de quoi nous inquiéter. Toute assurance que nous puissions tirer du fait que la plupart d'entre nous considèrent encore le Canada comme un pays où il fait bon vivre doit être tempérée par le genre de rapport voulant que plus de quarante pour cent des Canadiens noirs croient avoir fait directement l'expérience du racisme de la part de leurs collègues de travail ou dans la rue.

Dans la foulée des graves émeutes raciales de Los Angeles et des troubles subéquents de Toronto, les députés fédéraux de tous les partis politiques ont fermement rejeté toute comparaison entre, d'une part, le mécontentement des jeunes Torontois et, d'autre part, les maux sociaux et les abîmes interraciaux des États-Unis. Toronto n'est pas Los Angeles, c'est un fait. Il n'en demeure pas moins que la manifestation pacifique qui a dégénéré en émeute à Toronto reflétait, chez les communautés minoritaires, la perception que le racisme existe bel et bien, que la jeunesse noire est aliénée et que la police a parfois recours à une force excessive à l'endroit des non-blancs.

Un certain nombre d'enquêtes provinciales sur les tensions raciales, surtout dans les grandes villes canadiennes, contribuent également à faire ressortir ce message. La méfiance à l'égard des différences a tendance à se cristalliser dans l'attitude de la majorité et à se renforcer dans le comportement des institutions. Les autorités doivent trouver des moyens efficaces d'amener la police à mieux rendre compte de ses actes à la population civile, de modifier l'esprit des relations entre la police et les minorités et de faire en sorte que les politiques d'équité en matière d'emploi et de sensibilisation interculturelle atteignent leurs objectifs. En Ontario, l'un des résultats les plus immédiats de l'enquête fut le lancement d'une étude sur le racisme dans le système de justice criminelle de la province et la reprise des travaux de l'ancien groupe de travail sur les relations interraciales et la police. S'il y a lieu de se réjouir de ces faits nouveaux, les groupes minoritaires sont las à juste titre de ce que bon nombre d'entre eux considèrent comme un *mea culpa* public alors qu'il est urgent de passer à l'action. La situation critique des jeunes membres de minorités vivant en milieu urbain, par exemple, est de toute évidence une question qui mérite une attention plus globale, non seulement au niveau d'enquêtes locales, mais aussi dans le cadre d'une stratégie nationale.

RACE, ORIGINE ET RELIGION

que le sida ne se transmet pas par de simples contacts, et que les personnes séropositives ont le droit le plus strict de travailler ou de recevoir des services. Malheureusement, il y a des raisons de croire que ces évidences doivent être répétées.

Il s'agit de savoir comment venir à bout de ces réflexes (certes puissants) pour tenter de résoudre avec sincérité et sympathie les véritables problèmes : la prévention, le traitement, le simple respect humain. Une réponse consiste à refuser de tolérer la propagation d'idées fausses et dommageables. Une autre, à recourir aux lois sur les droits de la personne pour veiller à ce que la peur et l'ignorance n'en viennent pas à être invoquées à l'appui d'actes discriminatoires. La Commission entend bien poursuivre son action sur les deux fronts.

L'an dernier, nous avons saisi un tribunal des droits de la personne de l'affaire Simon Thwaites. Ce dernier a été renvoyé des Forces canadiennes lorsqu'on a appris qu'il était séropositif. Les autorités militaires prétendaient que vu son état, il n'était pas apte au service, même si ses médecins le disaient capable d'accomplir toutes ses fonctions. Il nous a semblé que le motif de son renvoi traduisait une conception dépassée de l'adaptation raisonnable. La décision attendue en 1993 devrait nous permettre de vérifier quelles sont les exigences de la loi quant à l'attitude des institutions relativement aux déficiences. La discrimination n'est cependant pas le premier souci des victimes du sida, pour qui importent encore davantage la recherche sur la maladie, la nécessité de circonscrire la propagation de l'infection, l'aide médicale et psychologique. Or, dans ces domaines, on compte beaucoup sur les fonds versés dans le cadre de la Stratégie nationale sur le sida, qui se termine en mars 1993. Les efforts déployés pour combattre les effets de la discrimination perdront toute signification si le gouvernement s'écarte de la voie qu'il s'était tracée lors du lancement de la Stratégie, en 1988. Malgré le contexte économique très difficile, nous souhaitons la poursuite — et l'intensification, au besoin — des mesures établies à ce moment-là.

L'un des plus urgents objectifs de toute loi sur les droits de la personne est d'aider les gens à se débarrasser de cette tendance profondément enracinée à s'en prendre à ceux qui ne sont pas comme eux. L'humanité n'a jamais eu besoin de prétexte pour profiter des dangers des différences de couleur, de tribu et de croyances afin d'infliger des mauvais traitements, voire de faire couler le sang, mais même sur cette toile de fond peu glorieuse, 1992 ressortira comme une année particulièrement riche en actes de barbarie. Il semble parfois que c'est tout ce que les forces de la raison et de la tolérance peuvent faire pour contrer le fanatisme racial et sectaire. Il est à espérer que le Canada, en contribuant à maintenir la paix et en jetant des ponts, non seulement

Certains des arguments invoqués en faveur du dépistage sont encore moins convaincants que les objectifs de sécurité habituellement cités. La Banque Toronto Dominion, par exemple, prétend que cette mesure s'impose pour inspirer confiance aux consommateurs et pour protéger l'entreprise contre les inconnues attribuables à la consommation de drogues. Pourtant, rien ne donne à penser, à notre connaissance, que les clients éprouvent des craintes à cet égard ; et rien ne justifie une telle ingérence dans la vie personnelle des employés ou des personnes qui postulent un emploi offert par la banque. D'autres employés se contentent de faire valoir l'obligation de contribuer à la lutte contre la consommation de drogues illégales, affirmant que le dépistage a des effets dissuasifs : les Forces canadiennes, par exemple, ont instauré un programme de dépistage obligatoire de grande envergure, dans le but principal de décourager la consommation de stupéfiants parmi le personnel militaire.

Les Canadiens, cela ne fait pas de doute, s'opposent à la consommation abusive de drogues et sont conscients des conséquences néfastes qui peuvent en découler, au travail ou ailleurs. Il ne s'ensuit pas pour autant qu'une « guerre contre les drogues » ou l'instauration de programmes de dépistage systématique portant atteinte à la vie privée soient les meilleures façons de réagir face à ce problème. Il ne faudrait pas non plus que les employeurs présument de la légitimité du dépistage dès lors qu'ils décident qu'un poste donné revêt une importance particulière du point de vue de la sécurité. La Commission est saisie d'un certain nombre de plaintes émanant du secteur des transports, dans le cas desquelles les conséquences invoquées paraissent à ce point nébuleuses que le dépistage systématique semble tout à fait hors de proportion avec quelque problème de sécurité éventuel.

SIDA

« Fini la peur et l'ignorance » — tel était le thème de la Semaine de sensibilisation au SIDA en 1992. Davantage peut-être que toute autre forme de discrimination, les préjugés fondés sur le sida sont alimentés par la crainte et l'ignorance. Tout le monde devrait savoir, maintenant,

Dans une large mesure, l'industrie canadienne n'a pas succombé à la vague des tests de dépistage qui jusqu'à récemment semblait s'étendre partout aux États-Unis ; pourtant, aucune catastrophe n'est survenue. Cela démontre à notre avis la force inhérente des arguments militants contre cette solution. La Commission pense que le public canadien est parfaitement en mesure de comprendre que les raisons invoquées à l'appui du dépistage systématique relèvent essentiellement de l'hypérbole morale et ne résistent généralement pas à un examen sérieux.

DROGUES ET DÉPISTAGE

On discute depuis plusieurs années des arguments qui militent pour et contre le recours aux tests de dépistage obligatoire auxquels on procède au hasard pour déceler la consommation de drogues. Tout le monde s'entend pour reconnaître qu'il n'est pas acceptable que des employés soient sous l'influence de l'alcool ou de drogues lorsqu'ils sont au travail, surtout si leurs fonctions ont une incidence sur la sécurité. En revanche, sur le point de savoir quelle est la meilleure façon d'éviter que cela se produise, l'unanimité est bien loin d'être acquise. Le point de vue de la Commission sur cette question est limpide. S'il peut s'avérer nécessaire, à l'occasion, de soumettre certains employés à un test de dépistage pour une raison bien précise, le dépistage systématique ne se justifie ni par l'ampleur de la consommation de drogues, ni par quelque lien démontrable entre les résultats de tels tests et le rendement des employés. Il n'existe carrément pas de données objectives indiquant l'existence au Canada d'un problème sérieux au chapitre de la consommation de drogues, encore moins d'une incidence sensible de cette consommation sur le rendement au travail. D'après une étude réalisée en 1989 par le ministère de la Santé et du Bien-être social, 6,5 p. 100 de la population de plus de quinze ans avait consommé du cannabis au moins une fois au cours de l'année précédente ; cette proportion était de 1,4 p. 100 pour la consommation de crack ou de cocaïne, et de moins de 0,5 p. 100 dans le cas du LSD, des amphétamines et de l'héroïne. Cette étude a également montré que la consommation de drogues illicites va en diminuant au pays, conclusion qui à notre connaissance n'a pas été contestée.

Les tests de dépistage ne permettent pas non plus de déceler la diminution effective des facultés, ce qui n'en fait certes pas un bon outil pour déterminer le risque que représente un employé. Au surplus, c'est le type même de solution qui, intéressante à première vue, risque de dissuader les entreprises de prendre des mesures plus efficaces et moins discutables : améliorer la surveillance, l'évaluation du comportement, les conditions de travail ; mettre sur pied des programmes d'aide aux employés ; moderniser les techniques et le matériel. C'est du reste ce que préconisent depuis des années des organismes aussi différents que la Fondation de la recherche sur la toxicomanie, l'Association canadienne des libertés civiles et l'Association médicale canadienne. Les tests de dépistage ont par nature quelque chose d'envahissant ; appliqués d'une façon rigoureuse, ils obligent le sujet à faire en public une chose qui se fait normalement en privé. Ils entraînent en outre l'intrusion de l'employeur dans la vie personnelle de ses employés, et dictent à ces derniers la conduite qu'ils doivent avoir lorsqu'ils ne sont pas au travail. Dans certains cas, les résultats peuvent même permettre à des employeurs de condamner et de punir des personnes pour consommation de drogue, suivant des formes qui ne seraient pas tolérées par la justice criminelle.

Néanmoins, tant sur le plan des chances d'emploi et d'avancement que sur celui des mécanismes de soutien du revenu, il est impossible de conclure à la réalisation des grands principes formulés dans le rapport « Obstacles », quant à la possibilité pour les personnes handicapées de jouir d'une liberté de choix et d'action leur permettant de maîtriser leur destin.

Un bref survol de la Décennie pour les personnes handicapées indique que les progrès réalisés ces dix dernières années sont clairs, ont été consentis souvent à contrecoeur, et obtenus aux prix d'efforts acharnés. En revanche, la Décennie a pris fin sur une note plus encourageante grâce à l'adoption d'une loi « modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées ». Inspiré en partie du *Americans with Disabilities Act* de 1990 — quoique d'une portée plus limitée —, ce texte a modifié diverses lois fédérales de façon à donner aux Canadiens ayant des déficiences un plus grand accès à divers services de l'État. Les représentants des personnes handicapées ont été à l'origine de ces mesures, en signalant les textes auxquels des modifications s'imposaient. Les autorités fédérales les ont au demeurant consultés tout au long de l'élaboration du projet de loi.

La clôture de la Décennie a été marquée par la tenue à Montréal, au mois d'octobre, de la première Conférence internationale des ministres responsables de la condition des personnes handicapées. Dans une allocution prononcée devant l'Assemblée générale des Nations Unies immédiatement après la conférence, le Secrétaire d'État du Canada a déclaré que la Décennie avait favorisé sur le plan pratique des actions intéressantes partout dans le monde, mais qu'il reste beaucoup à faire pour venir à bout des attitudes discriminatoires qui limitent les possibilités des personnes handicapées et les privent de l'autonomie. Un comité permanent des ministres, formé à la suite de cette rencontre, s'est vu confier la tâche de veiller à la réalisation des objectifs du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées : « élargir les activités et les programmes visant à accroître l'indépendance des personnes handicapées et à leur permettre de prendre la place qui leur revient comme participants à part entière dans leur collectivité et dans leur pays ». Bien sûr, tous les problèmes ne peuvent être résolus par l'adoption de lois omnibus ni par des déclarations de ministres, mais il faut reconnaître que les autorités manifestent un certain intérêt pour les problèmes des personnes ayant des déficiences.

* * *

Deux problèmes qui n'étaient pas traités dans le rapport « Obstacles » suscitent maintenant beaucoup d'intérêt à l'échelle nationale : le dépistage des drogues et le sida.

recommandait au gouvernement des améliorations au chapitre de la représentation des personnes handicapées au sein de l'administration fédérale, des sociétés d'État et des entreprises du secteur privé relevant de la compétence fédérale. La politique d'équité en matière d'emploi arrêtée par le Conseil du Trésor en 1983 ainsi que l'adoption en 1986 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* étaient également censées apporter des progrès sensibles. Or, ces mesures sont loin d'avoir donné les résultats attendus. À l'heure actuelle, les personnes ayant des déficiences ne forment que 3 p. 100 des employés de la fonction publique, et 2,5 p. 100 des employés visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. En fait, au cours de la dernière année ayant fait l'objet de rapports, le nombre de départs, chez les personnes handicapées, a été supérieur au recrutement — une perte nette, donc, pour un groupe de personnes dont nous prétendions encourager la présence au sein de la main-d'œuvre. Et si l'on tient compte de la tendance de certaines banques à embellir leurs chiffres en considérant comme « handicapées » des personnes atteintes de maux anodins, la situation est sans doute pire encore.

UNE DOUBLE CONTRAINTE

Il va de soi que si les personnes ayant des déficiences sont victimes de sous-emploi, elles seront d'une manière générale plus pauvres que le reste de la société. Ce que les statistiques du reste confirment : plus de la moitié des personnes handicapées qui sont en âge de travailler disposent d'un revenu inférieur à 10 000 \$. Le chiffre comparable, pour l'ensemble des Canadiens, est de 15 p. 100. Fait encore plus décourageant, certains programmes destinés à atténuer les difficultés économiques propres aux personnes handicapées peuvent eux-mêmes constituer des obstacles à l'emploi. En effet, les personnes handicapées qui prennent un emploi régulier sont susceptibles de perdre leur admissibilité non seulement aux prestations d'aide sociale, mais aussi aux programmes visant à rembourser une partie du coût des médicaments, des aides techniques ou des soins auxiliaires. En résumé, elles n'ont pas intérêt à travailler.

De toute évidence, un tel système n'est guère défendable du point de vue de la politique sociale. Des problèmes semblables avaient déjà été signalés dans le rapport « Obstacles », et depuis lors les groupements de personnes handicapées n'ont cessé d'exhorter tous les paliers de gouvernement à corriger la situation, avec un certain succès du reste. En 1989, on a autorisé la déduction fiscale de dépenses engagées pour l'obtention de soins auxiliaires à temps partiel par les personnes handicapées qui travaillent. En 1991, le crédit d'impôt pour les personnes handicapées a été sensiblement augmenté. Et en 1992, de nouvelles dépenses liées à la situation de personne handicapée ont été ajoutées à la liste des frais médicaux déductibles. D'autres mesures fiscales sont actuellement à l'étude au ministère des Finances.

dossier. La question est relativement simple : il s'agit de savoir si, dans le transport aérien, le voyageur qui a besoin d'être accompagné devrait payer le tarif pour une seule place ou pour deux places. Les personnes handicapées estiment qu'elles ne devraient pas être pénalisées du point de vue financier du fait qu'elles ne peuvent voyager seules. L'industrie du transport aérien soutient pour sa part que l'application de la formule « un billet par personne » serait une mesure trop coûteuse. Il y a dix ans, le rapport « Obstacles » favorisait le point de vue des personnes handicapées et exprimait son adhésion à la thèse défendue par celles-ci. L'ancienne Commission canadienne des transports a elle aussi approuvé cette proposition, à deux reprises (en 1982 et en 1985), évaluant l'augmentation des coûts à moins de un pour cent. En fait, la Commission était sur le point de donner effet à ce principe lorsqu'elle a été remplacée par l'Office national des transports, qui a jugé nécessaire de poursuivre la réflexion à ce sujet. À notre avis, la question a été étudiée jusqu'à plus soif ; d'autres attermoissements ne pourraient qu'aggraver l'injustice subie par les personnes ayant des déficiences.

Quant à la question de l'autodétermination, elle est directement liée au principe « un billet par personne ». En plus d'exiger le tarif pour deux places, les compagnies aériennes soutiennent qu'au bout du compte c'est à elles qu'il appartient de décider si une personne est capable de prendre l'avion avec ou sans accompagnateur. Or, cela s'oppose à l'une des grandes idées défendues par les associations de personnes handicapées : les consommateurs ayant des déficiences doivent déterminer eux-mêmes l'assistance dont ils ont éventuellement besoin. Le rapport « Obstacles » souscrivait à ce point de vue. En mars 1992, l'Office national des transports a publié un projet de texte réglementaire qui clarifierait les règles applicables. À la fin de l'année, le gouvernement n'avait toujours pas pris de mesures en vue de l'adoption de ces dispositions ; mais au moins, il y a lieu d'espérer que cette question dont on discute depuis si longtemps sera bientôt réglée.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Selon les données post-recensement tirées de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités en 1991, 4,2 millions de personnes environ, soit 15,5 p. 100 de la population canadienne, ont une déficience quelconque — par rapport à 13,2 p. 100 en 1986. Bon nombre de ces personnes sont de toute évidence tout à fait capables d'exercer un emploi, mais le taux de chômage parmi elles demeure plus du double de celui de la population en général, sans que la situation paraisse en voie de s'améliorer. Outre le problème des droits à l'égalité, le fait qu'un nombre important de personnes soient ainsi victimes du chômage ou du sous-emploi entraîne des coûts considérables ; elles doivent notamment recourir, bien involontairement, à l'aide sociale.

La solution évidente consiste dans l'intensification du programme d'équité en matière d'emploi. Il y a longtemps, le rapport « Obstacles »

mais éclairantes, continuaient d'être menées. Mais cela dépend en grande partie de la collaboration du Conseil du Trésor. Chose certaine, en tout cas, les résultats atteints jusqu'ici justifient amplement les crédits nécessaires, somme toute très modestes.

TRANSPORTS

Il y a plus de dix ans, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés déclarait au comité parlementaire concerné que les problèmes de transport constituaient un obstacle majeur à l'égalité. Dix ans plus tard, la Coalition des Organisations Provinciales Ombudsmen des Handicapés citait elle aussi l'inaccessibilité des moyens de transport au nombre de ses préoccupations les plus pressantes. C'est dire que les efforts des autorités dans ce domaine ne semblent pas avoir donné beaucoup de résultats, de l'avis des premiers intéressés.

Égalité d'accès et dignité

Dans une de leurs recommandations clés, les auteurs du rapport « Obstacles » demandaient au gouvernement l'établissement d'une politique nationale du transport des personnes handicapées. Depuis sa création en 1988, l'Office national des transports a pris un certain nombre de mesures importantes pour améliorer la situation. Il est ainsi en train d'effectuer une enquête sur le transport interurbain par autobus, pour déterminer les besoins des voyageurs ayant des déficiences et combien il en coûterait pour rendre accessibles les autobus interprovinciaux. Nous avons par ailleurs souligné, dans un mémoire présenté à la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, que dans certaines parties du pays l'autobus est le seul moyen de transport offert, et que l'inaccessibilité de ces véhicules pouvait avoir de très sérieuses conséquences pour les déplacements des personnes handicapées. La Commission royale, qui a fait connaître ses conclusions en novembre 1992, a invité le gouvernement fédéral à récupérer les responsabilités qu'il a déléguées dans ce domaine et à mettre lui-même en œuvre des normes d'accessibilité adéquates aux autobus interurbains, si les gouvernements provinciaux et territoriaux refusent d'agir.

Malgré les efforts de l'ONT et de la Commission royale, on refuse toujours de prendre au sérieux les besoins légitimes des voyageurs ayant des déficiences. Manifestement, la Commission royale souhaite voir l'ONT travailler de concert avec l'industrie pour la réalisation d'une accessibilité totale dans des délais raisonnables ; mais des actions plus concrètes s'imposent maintenant. Le gouvernement pourrait commencer par donner force de loi aux directives proposées par l'ONT, qui font l'objet de « consultations » depuis très longtemps.

Un billet par personne, autodétermination

L'historique du principe « un billet par personne » témoigne d'une façon navrante de l'immobilisme qui trop souvent caractérise ce

les points de vente existants, dans la mesure où cela n'entraîne pas une « contrainte excessive » ; et lorsque cela s'avère impossible, elle veillera à ce que les services soient accessibles d'une autre manière. Des personnes handicapées continuent tout de même de se plaindre de l'inaccessibilité des « superboîtes » postales et des problèmes que leur pose l'accès aux bureaux de poste ruraux. Elles craignent en outre que la multiplication des comptoirs postaux dans les pharmacies ou d'autres établissements commerciaux ne se traduise par une détérioration de l'accessibilité des services. La Société canadienne des postes a promis de tenir compte de ces inquiétudes, mais il reste encore beaucoup à faire. La Commission entend bien surveiller l'évolution de ce dossier.

Quoi qu'il en soit, l'accessibilité ne se limite pas à la possibilité de se déplacer dans les immeubles publics. À titre de complément à notre étude initiale sur les bureaux de l'administration fédérale, nous avons tenté de voir quelle est la situation en ce qui a trait à certains services expressément destinés aux personnes ayant des déficiences — appareils de télécommunications pour malentendants, publication de documentation sur des supports de substitution, etc. Or, en dépit des assurances données par les autorités quant à la mise en place des services en question, les normes appliquées en 1990 étaient tout simplement désolantes. Pendant les deux années écoulées depuis notre étude, les ministères ont au moins fait l'acquisition d'un plus grand nombre d'appareils permettant aux personnes malentendantes de faire et de recevoir des appels, ce qui est une première étape. Il reste alors à voir si on répond effectivement à leurs appels, ce qu'une nouvelle étude devrait permettre de déterminer.

La plupart des obstacles auxquels se heurtent les personnes ayant des déficiences sont connus depuis au moins dix ans. On n'a donc aucun mal à comprendre qu'elles ne sont pas très heureuses du rythme auquel la situation progresse. La cause ne réside pas dans l'insuffisance de la technologie. On en a du reste vu une démonstration éclatante lors du congrès Autonomie 92, une rencontre internationale ayant eu lieu à Vancouver au mois d'avril. En parcourant une installation remarquable appelée le Boulevard de l'Autonomie, les visiteurs pouvaient contempler la vision d'un avenir où l'environnement urbain répondrait parfaitement aux besoins des personnes handicapées. Rampes d'accès, autobus, guichets bancaires automatisés — tout, sur le Boulevard de l'Autonomie, concourait à faire entrevoir la possibilité d'un environnement conçu pour être parfaitement accessible à chacun.

Si le problème ne tient pas à la technologie, où réside-t-il ? C'est triste à dire, mais tout donne à penser que les besoins des personnes handicapées sont généralement considérés comme accessoires par ceux qui veillent à ce que les immeubles et les services répondent aux exigences de la clientèle. L'intérêt public serait très bien servi, à notre sens, si des études comme celles dont nous venons de faire état, brèves

bonheur. Car ce qui l'avait frappé, c'était non pas tant l'absence de normes ou de règles, que l'inexistence d'une volonté sérieuse de veiller à leur application. Il nous a semblé que la façon la plus simple d'y remédier serait d'effectuer quelques études peu coûteuses et bien circonscrites afin de souligner l'écart entre la théorie et la pratique. La réalisation de ces études a été confiée à des personnes handicapées travaillant à contrat pour un expert en accessibilité. L'expérience concrète de personnes subissant directement les obstacles en question a contribué à donner au processus une forte dimension humaine. La première étude a permis de constater les nombreuses difficultés que posent l'entrée et la circulation dans certains immeubles et bureaux de l'administration fédérale — dont ceux de la Commission. Ce travail, auquel sont venus s'ajouter les efforts du Conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics, a permis une meilleure sensibilisation au problème, et abouti à l'établissement d'une politique suivant laquelle les installations et les bureaux fédéraux devront être totalement accessibles d'ici 1995. Tous les bureaux régionaux de la Commission, sauf un, sont maintenant aménagés dans des locaux conformes aux normes d'accessibilité utilisées dans l'étude ; quant au dernier, on lui trouvera un nouvel emplacement au cours de la prochaine année financière. Par ailleurs, la Commission entend, au cours de cette même année, vérifier dans quelle mesure d'autres organismes sont parvenus à remédier aux lacunes constatées dans son étude.

La Commission a également mené des études sur les banques et comptoirs postaux dans plusieurs villes du pays, dont les résultats ont été publiés cette année. Toutes les installations bancaires visées étaient raisonnablement accessibles aux personnes handicapées, mais des problèmes persistent : l'utilisation de câbles pour diriger les clients vers les guichets libres, par exemple, constitue un danger potentiel pour les personnes ayant une déficience visuelle, et bien souvent le niveau des comptoirs et des guichets automatiques empêche leur utilisation par les clients en fauteuil roulant. En revanche, les banques nous ont fait une bonne impression en se montrant toutes disposées à améliorer la situation. Nous avons bien accueilli également leurs efforts pour offrir des états financiers en braille ou sur cassette à leurs clients ayant une déficience visuelle, ou encore pour permettre à leurs clients handicapés d'avoir accès par téléphone à toute une gamme de services.

Si limitée fût-elle, notre étude portant sur les installations de la Société canadienne des postes dans sept villes du pays a embrassé les principaux types de comptoirs postaux : les bureaux de poste appartenant à la Société, les points de vente et les franchises. Malgré les obstacles relevés, il était évident qu'on avait tenté d'améliorer l'accessibilité. En novembre, la Société s'est engagée auprès de la Commission à prendre plusieurs mesures utiles, à la faveur du règlement d'une plainte. Elle veillera à ce que tous les points de vente nouvellement construits soient aménagés d'une façon acceptable pour les personnes ayant des déficiences ; elle fera des transformations dans

population seulement. En décembre, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale a exprimé une opinion similaire, et nous espérons que cela réglera définitivement le sort de cette suggestion.

L'égalité devant la justice

Le rapport « Obstacles » condamne également la façon dont certaines personnes handicapées étaient traitées par le système judiciaire canadien. Il invitait le gouvernement à modifier les dispositions du *Code criminel* sur l'« aliénation mentale » et la « capacité de subir un procès » et à réexaminer le recours aux ordonnances du lieutenant-gouverneur pour la détention des délinquants atteints de troubles mentaux. Des modifications apportées au *Code criminel* en 1992 ont corrigé la situation. Il faut certainement s'en féliciter, même si elles se sont fait attendre. En revanche, la réponse la plus récente aux propositions concernant la nécessité de mieux tenir compte des intérêts des personnes handicapées dans le cadre du système judiciaire laisse à désirer. En 1987, le gouvernement déclarait, dans un rapport sur la mise en œuvre des recommandations du rapport « Obstacles », que l'instauration du Programme de contestation judiciaire était la meilleure façon de donner aux groupes de défense des personnes handicapées les moyens d'attaquer les dispositions législatives portant atteinte aux droits de celles-ci. Or, le programme en question a été aboli en février 1992 par ce même gouvernement. On dirait bien que la notion de justice a cessé d'impliquer un appui financier à ceux et celles qui, directement susceptibles d'être touchés par des dispositions d'une légalité problématique, sont mal outillés pour les contester.

ACCESSIBILITÉ

Le mot « accès », tout simple, revêt pourtant une énorme importance pour les personnes ayant des déficiences. Vingt et une des recommandations figurant dans le rapport « Obstacles » portaient sur ce thème — de la réduction des tarifs du téléphone pour les personnes ayant besoin de dispositifs spéciaux, jusqu'à l'opportunité de faciliter l'accès à la colline parlementaire des visiteurs et des employés. Certes, des progrès ont été accomplis au cours des dix dernières années, mais à un rythme désespérant dans la plupart des cas. Le sous-titrage des émissions télévisées demeure dans une large mesure facultatif ; les codes du bâtiment ne répondent pas d'une manière uniforme aux besoins spécifiques des personnes handicapées ; nombre d'immeubles fédéraux qui devaient être rendus totalement accessibles en 1988 demeurent en fait hors de la portée des Canadiens ayant des déficiences.

Il y a plusieurs années, la Commission a décidé d'intervenir plus activement dans ce dossier, où les choses se font souvent au petit

d'enthousiasme ces modifications attendues depuis longtemps. La Commission engage vivement le gouvernement à réitérer son adhésion sans réserve à l'objectif fondamental : établir une *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui permette aux personnes ayant des déficiences de participer pleinement, au même titre que les autres, à la vie de notre société sous tous ses aspects. Après tout, c'est la promesse qui avait été faite à l'occasion de la Décennie pour les personnes handicapées.

Un scrutin véritablement universel

Des modifications qui répondent en partie aux recommandations faites dans le rapport « Obstacles » ont finalement été apportées à la *Loi électorale du Canada* cette année. Elles résultent dans une large mesure des plaintes formulées par l'Association canadienne des paraplégiques, qui déplorait l'inaccessibilité de nombreux bureaux de scrutin aux électeurs ayant des déficiences. Un tribunal des droits de la personne a ordonné en février à Elections Canada de veiller à ce que soient accessibles de plain-pied les bureaux des directeurs de scrutin, les bureaux de vote par anticipation et pratiquement tous les autres bureaux de scrutin. Elections Canada, il faut le signaler, est allé au delà des exigences énoncées dans l'ordonnance du tribunal et dans la Loi modifiée, toutes deux axées sur la suppression des obstacles auxquels se heurtent les personnes à mobilité réduite. La réponse du directeur général des élections est davantage en accord avec la recommandation initiale, suivant laquelle tous les Canadiens devraient avoir la possibilité d'exercer ce droit absolument fondamental en démocratie. Désormais, on pourra accueillir dans virtuellement tous les bureaux de scrutin les électeurs ayant des déficiences, notamment des déficiences visuelles.

Elections Canada a aussi profité de l'occasion pour mettre au point de nouvelles techniques dans la transmission de ses messages aux personnes handicapées. Le référendum d'octobre, par exemple, a donné lieu à la diffusion d'un vidéo explicatif, à la distribution d'encarts et à une importante publicité dans les journaux, tout cela pour faire connaître les mesures spéciales conçues à l'intention des électeurs handicapés. De l'avis de tous, ces efforts ont porté fruit, et l'organisme travaille actuellement à fournir la même information en braille et sur d'autres supports.

Sur une autre question abordée dans le rapport « Obstacles », celle des droits des électeurs ayant une déficience mentale, la situation est plus confuse. Dans l'état actuel du droit, les personnes vivant dans des institutions peuvent voter si elles le désirent. En février, cependant, la Commission royale sur la réforme électorale recommandait le recours à des tests pour vérifier l'aptitude de ces personnes à émettre un vote. La Commission canadienne des droits de la personne considère comme un recul l'instauration de tests d'aptitude destinés à une catégorie de la

faites par un comité parlementaire en 1981, soit juste avant le lancement officiel de la Décennie. Le rapport « Obstacles » (c'est ainsi qu'on le désigne) contenait des propositions pratiques dans divers domaines : droits civiques et droits de la personne ; accès aux immeubles, aux installations, à l'information et aux services publics ; transports ; emploi et revenu.

DROITS CIVIQUES ET DROITS DE LA PERSONNE

Le rapport « Obstacles » était fondé sur l'idée que les personnes handicapées ne cherchent pas à obtenir des considérations particulières, mais veulent tout simplement avoir la possibilité de jouer des mêmes libertés et droits fondamentaux que tout le monde. La première nécessité consistait dans l'établissement d'un cadre législatif ; aussi le rapport comportait-il des recommandations visant à élargir la protection offerte par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux personnes ayant des déficiences, à leur permettre d'exercer leur droit de vote et à garantir leur égalité devant la loi.

La Loi canadienne sur les droits de la personne

Le législateur a modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1983 pour ajouter la déficience mentale à la définition de la déficience et pour interdire la discrimination dans la prestation de services ainsi que dans le domaine de l'emploi. Ces modifications traduisaient la volonté de promouvoir la reconnaissance à tous les Canadiens handicapés des mêmes droits qu'aux autres citoyens. Les modifications proposées récemment sont en revanche plus ambiguës. À la fin de 1992, le gouvernement a présenté des changements à la Loi qui devraient améliorer, sur le plan de l'emploi et de l'avancement, les chances des personnes ayant des déficiences, en obligeant les employeurs à répondre à leurs besoins particuliers par des mesures d'adaptation raisonnable, sauf s'ils peuvent établir que les mesures nécessaires à cette fin constitueraient une contrainte excessive. Les groupements de défense des personnes handicapées soutenaient depuis des années que les modifications devaient avoir pour effet de donner au principe des mesures d'adaptation raisonnable un caractère systématique à l'échelon fédéral. Or, tel n'est pas le cas en l'occurrence, ce principe ayant été édulcoré de deux manières. Premièrement, il est proposé que l'« efficacité opérationnelle » figure parmi les critères suivant lesquels on déterminerait si des mesures d'adaptation nécessaires constitueraient une contrainte excessive, ce qui promet bien des démêlés juridiques pour l'avenir. Deuxièmement, le projet de loi demande à ceux qui interpréteront la Loi de considérer que l'exigence de l'« universalité de service » au sein des Forces constitue un élément essentiel de l'efficacité opérationnelle dans le contexte militaire. Etant donné ces restrictions, les personnes ayant des déficiences n'accueilleront certainement pas avec beaucoup

DÉFICIENCE

l'embauchage et la cessation d'emploi. L'an dernier, dans toutes les branches d'activité visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la différence entre les nouveaux cas d'embauchage et de cessation d'emploi d'autochtones représentait une perte nette.

Si l'on exclut des calculs ceux qui travaillaient pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la représentation des autochtones dans les ministères et organismes fédéraux en 1991 correspondait à 1,6 p. 100, ce qui est bien inférieur à la norme de disponibilité. Les autochtones demeuraient également sous-représentés dans toutes les catégories professionnelles, mais surtout dans celle de la gestion. La prise de mesures fermes pour mettre en œuvre les principes de l'équité en matière d'emploi dans la plupart des organismes fédéraux ou sous réglementation fédérale s'impose donc depuis très longtemps. Engagement de la direction à l'égard d'une stratégie plus vigoureuse, surveillance étroite des engagements ministériels et vérifications indépendantes régulières pour assurer leur exécution : voilà autant de facteurs essentiels à la réussite d'un programme.

* * *

Mil neuf cent quatre-vingt-douze a été une année de paradoxes pour les autochtones, une année où des déceptions institutionnelles majeures ont été au moins en partie compensées par des progrès de caractère plus pragmatique. S'il est quand même possible de faire autant dans un si bref délai au niveau des généralités, il serait très utile de consacrer plus d'énergie aux tâches moins spectaculaires consistant à permettre aux autochtones de prendre la place qui leur revient dans le Canada d'aujourd'hui à titre de citoyens à part entière. Cela demeure la principale épreuve à franchir pour en arriver aux nouvelles relations proposées, épreuve à laquelle nous n'obtiendrions pas encore la note de passage.

Le principe fondamental, en matière de droits de la personne, est que chacun a droit à l'égalité des chances d'épanouissement au sein de notre société. Il nous a fallu un certain temps, par exemple, pour reconnaître que le fait d'avoir une déficience ne restreint aucunement le droit d'une personne de participer d'une façon pleine et entière à la vie de la société canadienne. Nous avons tenté de donner corps à ce principe dans notre *Charte canadienne des droits et libertés* et dans nos codes des droits de la personne. Mais il s'avère plus difficile de trouver des solutions pratiques et ingénieuses propres à permettre la réalisation de cette promesse.

REGARD SUR UNE DÉCENNIE

L'année 1992 a marqué la fin de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées. Les progrès réalisés au Canada pendant ces dix ans peuvent être appréciés à l'aune d'une série de recommandations

mécontents à juste titre du refus du gouvernement de reconnaître que leurs privations, fort bien étayées, découlaient, sinon de méfaits délibérés, du moins du caractère arbitraire et maladroît d'une bonne partie de l'opération de déplacement. Même dans l'optique des années 1950 et sans l'appui des connaissances que nous possédons aujourd'hui, la répugnance du gouvernement à présenter des excuses officielles ne lui fait absolument pas honneur.

Les Innu du Labrador ont également saisi la Commission d'une allégation selon laquelle, depuis l'entrée de Terre-Neuve et du Labrador dans la Confédération en 1949, les deux gouvernements n'ont jamais pu se mettre d'accord sur une définition claire de leur statut. Les paiements de transfert que le gouvernement fédéral verse à Terre-Neuve comprennent actuellement des fonds pour certains programmes et services administrés par la province à l'intention des Innu. Cependant, les Innu soutiennent que, même s'ils ne sont pas des Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*, ils ont droit à des programmes et services qui sont semblables à ceux que le gouvernement du Canada dispense aux Indiens à l'échelle nationale dans le cadre de sa responsabilité de fiduciaire. Les Innu ont aussi subi des déplacements forcés qui ont contribué aux actes de désespérance tels que les manifestations qui refont surface à Davis Inlet. La situation de ces communautés reflète un vide juridique et par la même occasion celles-ci se retrouvent dans une aliénation culturelle qui les mène à des comportements d'autodestruction. Au moment de mettre sous presse, le gouvernement a annoncé que la communauté sera déplacée de Davis Inlet. Entre-temps, le doyen Donald McRae, de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, mène en ce moment, au nom de la Commission, une étude indépendante de toute cette situation qu'il devrait terminer prochainement.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

En 1991, la représentation des autochtones au sein des entreprises assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a augmenté très légèrement par rapport à 1990, passant de 0,9 p. 100 à 1,0 p. 100. Les autochtones ont obtenu 1,5 p. 100 de tous les nouveaux emplois accordés, ce qui est également bien inférieur à leur taux national de disponibilité de 2,1 p. 100.

Le secteur bancaire réglementé par le gouvernement fédéral a cependant trouvé des moyens d'accroître le nombre d'employés autochtones aux différents niveaux. La Banque Royale demeure le chef de file, mais la Banque de Montréal, la Banque Scotia et la Banque Canadienne Impériale de Commerce ont pris l'engagement ferme devant la Commission, en 1992, de faire des efforts pour accueillir et retenir des employés autochtones qualifiés. Ces progrès sont considérablement assombris par les statistiques générales sur

Constitution ». En d'autres mots, ils veulent que la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones soit adaptée à leurs réalités de même qu'à la situation de ceux qui sont reconnus aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

PLAINTES DE LONGUE DATE

En 1991, le professeur Daniel Soberman, de l'Université Queen's, a mené une étude sur les allégations de plusieurs familles inuit concernant leur déplacement du Nord québécois à l'Extrême-Arctique entre 1953 et 1957. Il est arrivé à la conclusion que, du fait que le déplacement avait été mal planifié et mal exécuté, les Inuit ont subi des épreuves qui auraient pu être évitées et qui étaient injustifiables, même au regard des normes de l'époque. Les autorités fédérales avaient manqué en plus à leur promesse de ramener les Inuit au Québec s'ils le voulaient.

La Commission a souscrit au rapport Soberman et, en janvier 1992, l'a transmis au Comité parlementaire permanent des affaires autochtones. Celui-ci, pour sa part, l'a cité comme nouvelle preuve à l'appui de ses recommandations antérieures au Parlement sur le même sujet. En guise de réaction, le gouvernement a accepté d'une manière générale de reconnaître les conclusions du professeur Soberman, reconnaissant les lacunes de la planification et de la mise en œuvre du projet ainsi que le non-respect de la promesse de rapatrier les Inuit dans le Nord québécois s'ils le désiraient. Il a également signalé qu'il avait dépensé 950 000 \$ pour ramener les Inuit et leurs biens au Québec et pour dédommager ceux qui étaient revenus à leurs propres frais ; il s'est aussi engagé à fournir des logements supplémentaires dans le Nord québécois à l'intention de ceux qui pourraient encore revenir.

À la fin, toutefois, le gouvernement s'est réfugié dans la sémantique pour éviter d'assumer la responsabilité officielle à l'égard de ce qui était arrivé. Le Comité avait recommandé que « le gouvernement présente des excuses pour les injustices commises contre le peuple de Grise Fiord et de Baie Resolute ». La position plutôt étroite et peu généreuse du gouvernement semble avoir été la suivante : quelles que fussent les épreuves engendrées par le déplacement, les autorités fédérales n'avaient pas « agi de façon inappropriée » ; et, vu l'absence de preuve d'« injustices » en ce sens-là, il n'avait pas à présenter d'excuses.

À notre avis, ce raisonnement est tiré par les cheveux, car le gouvernement a néanmoins reconnu l'existence de « problèmes » dans la façon dont le déplacement avait été exécuté ; il a admis avoir « agi de façon inappropriée » en ne respectant pas sa promesse de ramener chez eux dans le Nord québécois ceux qui le voulaient ; et il a avoué que les diverses « lacunes » opérationnelles avaient causé beaucoup de souffrances et de peine aux personnes déplacées. Les Inuit sont

guère de solutions de rechange à la création de mécanismes prévoyant que ceux qui s'écartent des normes sociales généralement admises seront sanctionnés par leur propre peuple selon sa manière à lui. En même temps, nous reconnaissons la nécessité de maintenir des normes communes de justice criminelle à l'intérieur d'une même communauté nationale et nous sommes particulièrement sensibles aux arguments de ceux qui veulent conserver le choix d'invoquer des normes nationales comme celles inscrites dans la Charte. Cela ne devrait pas pour autant exclure la possibilité de mettre à l'essai des solutions de rechange crédibles et responsables ; les deux systèmes doivent être compatibles, mais il n'est pas question d'insister pour qu'ils soient identiques.

Les autochtones dans le Canada d'aujourd'hui

L'une des réalisations de la Commission royale sur les peuples autochtones, ce fut d'illustrer la rencontre de valeurs traditionnelles et de valeurs contemporaines qui est au cœur de l'expérience autochtone au pays. Si ce processus est parfois douloureux pour les personnes concernées, comme il l'est par moment pour chacun d'entre nous, il ne va pas sans gratification. D'ailleurs, ce serait commettre une erreur que de supposer que les autochtones ne demandent pas mieux que de revenir en arrière. Au contraire, leur attachement à leurs valeurs culturelles propres va de pair avec leur sentiment d'avoir pleinement droit aux avantages auxquels s'attendent tous les citoyens d'une société industrielle moderne.

Les conséquences de cet écartèlement culturel sont peut-être le plus difficile pour les autochtones qui n'ont plus de base territoriale claire ou fixe, notamment ceux qui essaient de gagner leur vie dans nos grandes villes. Trop souvent, ce sont ces autochtones qui sont laissés pour compte. Surreprésentés parmi les chômeurs chroniques, souvent mal nourris et mal logés, ils sont facilement victimes des maux sociaux et des comportements abusifs qui sont généralement le complément d'une existence de marginal. Comme il fallait s'y attendre, leur sort ne s'est pas amélioré avec la poursuite de la récession, l'érosion des emplois non spécialisés ou de spécialisation moyenne et la réduction générale de l'aide sociale.

Bien que les gouvernements fournissent une aide sous forme de formation professionnelle et d'emploi, de logement à loyer modique et d'appui aux réseaux d'entraide sur lesquels comptent tellement d'autochtones vivant en milieu urbain et hors réserve, les dispositions existantes sont trop poreuses pour compenser les désavantages auxquels nombre de ces personnes doivent faire face sur le plan du statut et du développement social. Pour reprendre les termes du Conseil national des autochtones du Canada, les autochtones qui n'entrent pas dans les catégories habituelles veulent néanmoins avoir l'assurance de bénéficier de « l'équité d'accès aux droits garantis par la

En fait, on en sait déjà plus sur la façon d'opérer cette transition que semblait le croire de nombreux Canadiens. Non seulement l'idée voulant que les autochtones ne soient pas en mesure de s'occuper de leurs propres affaires est-elle d'un paternalisme insultant, elle est très loin de la vérité. Même à l'intérieur des limites imposées par la *Loi sur les Indiens*, la plupart des communautés autochtones au Canada ont beaucoup d'expérience en gestion. Ce qui est en cause, ce n'est pas tellement leur capacité de le faire, mais plutôt la façon d'obtenir les ressources économiques nécessaires à l'autonomie gouvernementale et d'assurer les systèmes d'imputabilité envers le public qui doivent l'accompagner.

L'annonce sur les quatre piliers promettait en outre de nouvelles mesures qui incluraient « des moyens pratiques de faire en sorte que les communautés autochtones puissent exercer un plus grand contrôle sur l'administration de la justice ». Il ne s'est pas fait grand chose en ce sens, bien que certaines communautés autochtones aient mis à l'essai des programmes consistant à faire échapper aux poursuites systémiques de la Couronne les autochtones qui ont commis des infractions criminelles mineures. Au lieu de cela, les délinquants peuvent racher leur méfaits par des moyens qui rendent service à la communauté et qui sont décidés par les anciens. Certains de ces programmes pourraient se transformer en systèmes de justice adaptés sur le plan culturel qui seraient étroitement liés aux systèmes fédéral et provinciaux.

Entre-temps, la pertinence de telles initiatives a été de nouveau confirmée par les plus récentes données sur les problèmes des autochtones avec la justice majoritaire. Non seulement les autochtones continuent-ils de représenter une proportion alarmante des détenus dans les pénitenciers, mais leur part s'est accrue tous les ans au cours de la dernière décennie. Alors qu'en 1987 la proportion de détenus autochtones dans les pénitenciers fédéraux se situait à 9,6 p. 100, en 1991, elle avait grimé à 11,1 p. 100. Pareilles statistiques font qu'il est encore plus difficile de comprendre l'apparente répugnance des autorités tant fédérales que provinciales à donner suite aux douzaines d'études menées depuis 1967, année où l'Association correctionnelle du Canada a rendu public son rapport intitulé *Les Indiens et la loi*, dont la plupart recommandaient une forme quelconque de système de justice autochtone.

Il nous paraît inconcevable que l'on puisse songer que les Canadiens autochtones exercent les droits pratiques qui sont essentiels pour leur dignité et leur épanouissement sans envisager des formes de discipline sociale qui ne correspondent peut-être pas tout à fait aux opinions majoritaires. C'est maintenant un postulat, dans le domaine des droits de la personne, qu'il peut être nécessaire de traiter certaines personnes différemment pour leur assurer l'égalité et nous ne voyons

Nous sommes ici en présence d'un grave problème de souffrances humaines continues et répandues sur lequel nous avons attiré l'attention à maintes reprises. Les effets du système tel que présentement constitué varient peut-être selon les communautés et les régions, mais ils s'accompagnent d'une certaine détérioration physique et psychologique que nulle aide sociale venue de l'extérieur ne saurait en soi surmonter. Plus qu'une question de décence des logements, des conditions sanitaires et des installations scolaires, cela est devenu, en sens beaucoup plus large, une question de santé et de développement communautaires. Décrochage scolaire, violence familiale, infractions mineures, abus d'intoxicants tels que les drogues et les solvants, alcoolisme, et taux de suicide anormalement élevé, surtout chez les jeunes, ne sont de toute évidence que les symptômes d'une perte plus générale du sens de la dignité et de la finalité sociales.

Le gouvernement fédéral a lancé un certain nombre de nouveaux programmes en 1992 afin d'essayer de venir à bout des problèmes autant manifestes que sous-jacents. Il a fourni une aide financière accrue, par exemple, afin d'accélérer la fourniture de services, et il a annoncé un programme quinquennal de lutte contre les problèmes de développement et de santé. Ces programmes aideront à apporter un certain secours, mais tel qu'en font foi les crises périodiques qui continuent de survenir, les injections de fonds publics n'ont pas marché de pair avec l'érosion culturelle et le découragement qui affligent de trop nombreuses communautés autochtones. L'absence bien documentée de logements décents et de services n'est que l'exemple le plus frappant des conditions sociales misérables qui régissent encore dans bon nombre de communautés. Comme la population autochtone est jeune et en croissance rapide, l'amélioration des logements et des services d'égouts dans les communautés autochtones constitue une tâche énorme et de plus en plus coûteuse qu'il faut quand même accomplir. Nous avons à peine tenté de cerner et de s'attaquer à cette tâche de restructuration communautaire comme telle.

Les autochtones et le gouvernement

Il est maintenant généralement reconnu qu'il faudrait inventer de nouvelles formes de rapports administratifs pour régir le mouvement vers l'autonomie gouvernementale des autochtones. Il est assez facile de constater en quoi la *Loi sur les Indiens* est répugnante et dépassée. Quant à savoir par quoi il faudrait la remplacer, la chose est moins claire pour ceux qui, bon gré mal gré, ont fini par s'y habituer. Il ne serait certainement pas exagéré d'affirmer que certaines des craintes exprimées par les autochtones, à l'occasion du référendum, quant à la valeur de l'accord de Charlottetown venaient du fait qu'ils hésitaient à renoncer à des choses au moins connues pour s'aventurer en terrain inconnu sur le plan administratif.

Outre la propriété foncière, les règlements de revendications territoriales globales englobent la gestion des ressources naturelles, des terres, de la faune et de l'eau, et l'autonomie gouvernementale. Plusieurs ententes de ce genre ont été menées à bien en 1992. En novembre, les Inuit de la partie est des Territoires du Nord-Ouest ont voté en faveur de l'acceptation des modalités d'une entente territoriale avec le gouvernement fédéral qui, outre un règlement financier de 580 millions de dollars, créera le nouveau territoire du Nunavut dans l'est de l'Arctique et un gouvernement territorial correspondant d'ici 1999. Une fois cette entente complètement mise en œuvre, les Inuit du Nunavut disposeront de la plus grande autonomie gouvernementale parmi tous les groupes d'autochtones au Canada et, en même temps, des moyens de déterminer leur propre avenir.

En décembre, une entente était conclue avec les Gwich'in du delta du Mackenzie relativement à leur revendication territoriale globale. En vertu de cette entente, les Gwich'in deviendront propriétaires d'environ 24 000 kilomètres carrés de terres dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, recevant en outre 75 millions de dollars sur une période de quinze ans et une part des redevances sur les ressources extractives de la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest. À cette entente se greffe également un accord-cadre pour la négociation de l'autonomie gouvernementale.

Une importante étape en direction du règlement de la revendication mise de l'avant depuis vingt ans par quatorze premières nations du Yukon a été franchie en mai lorsque les représentants du Conseil des Indiens du Yukon ainsi que des gouvernements fédéral et territoriaux ont signé un accord-cadre. Avant la fin de l'année, le processus de ratification était en cours, mais il subsistait quelques points en litige. En décembre, sur l'ordre du Conseil, la Commission a exhorté le gouvernement à lever les derniers obstacles le plus rapidement possible et à faire en sorte que les ententes d'autonomie gouvernementale négociées par les premières nations du Yukon soient constitutionnalisées.

Le règlement des revendications territoriales, tant particulières que globales, a toujours constitué une condition préalable à l'établissement de rapports harmonieux entre les communautés autochtones et non autochtones. Il doit se faire de la manière la plus rapide et la plus minutieuse possible sans attendre les résultats des négociations relatives à des questions plus globales et peut-être moins solubles.

et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan ont conclu une entente historique de 450 millions de dollars en septembre. Pour donner suite à des obligations découlant de traités conclus il y a plus de cent ans, les terres de quelque vingt-sept bandes indiennes dans la province doubleront de superficie au cours des douze prochaines années.

Par delà les hauts et les bas du paysage constitutionnel, la Commission royale a attiré l'attention du public sur les détails pratiques de compétence et de gestion publique, la relation entre les revendications territoriales et l'économie, et les nombreux problèmes qu'il reste à résoudre dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la santé et de la justice. Comme l'un des commissaires l'a signalé, il y a beaucoup plus à faire que de mettre au rebut une *Loi sur les Indiens* devenue désuète et de démanteler le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Les nouveaux rapports envisagés supposent, pour être durables, l'apport de réponses réfléchies à des questions complexes, réponses qui tiennent compte des observations éclairées de toutes les parties. Les coprésidents ont eu raison d'affirmer que la Commission royale ne constituait qu'un élément d'un vaste mouvement en direction de rapports renouvelés qui profiteront à tous les Canadiens.

LES QUATRE PILIERS

Il y a déjà plus de deux ans que le gouvernement fédéral a défini les quatre piliers de son programme en faveur des autochtones : 1) le règlement des revendications territoriales ; 2) l'amélioration des conditions socio-économiques dans les réserves ; 3) la redéfinition des rapports entre les autochtones et le gouvernement ; et 4) la résolution des problèmes que pose aux autochtones la vie dans le Canada d'aujourd'hui. La conclusion d'une entente constitutionnelle, avec l'accord de la population, aurait sans doute donné un élan sans précédent au programme pour les autochtones, mais elle n'a pas eu lieu. Nous devons nous consoler du mieux que nous pouvons à l'idée des progrès effectivement accomplis et, en même temps, accepter en toute honnêteté qu'il reste d'énormes défis à relever.

Revendications territoriales

Dans l'état actuel des choses, le gouvernement essaie de régler essentiellement deux types de revendications territoriales : 1) des revendications particulières découlant du fait que le gouvernement s'est approprié à tort des terres appartenant aux autochtones ou qu'il n'a pas respecté ses obligations aux termes des traités, de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres engagements juridiques ; et 2) des revendications globales dont le règlement équivaut à un traité moderne entre le gouvernement et les communautés autochtones qui n'ont jamais renoncé à leur titre de propriété sur les terres qu'elles ont traditionnellement occupées.

Depuis l'annonce du programme pour les autochtones en 1990, trente revendications particulières ont été réglées. La Commission des revendications particulières mise sur pied en 1991 était dotée de tous ses commissaires dès juillet 1992, ce qui devrait contribuer à accélérer le règlement de toute revendication nécessitant médiation. Entre-temps, le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Saskatchewan

Il se dégage nettement de la première série d'audiences et de l'approche adoptée par la Commission royale au début de la seconde série en octobre, que, après le dévoulement du début, l'on s'applique maintenant à trouver des solutions précises. Ce que veulent les autochtones, ce sont « des moyens d'améliorer nos vies », comme l'a affirmé un témoin. Autochtones et non autochtones sont à la recherche d'une façon concrète pour les deux communautés d'en arriver à ce genre de coexistence féconde qui permettra aux autochtones de conserver leur identité culturelle sans pour autant s'exclure de la grande collectivité canadienne.

des situations autochtones existant à l'échelle du pays. concrets, modèles qui puissent s'adapter à la variété des coutumes et non pas un seul, mais plusieurs modèles d'autonomie gouvernementale étoffer peu à peu les droits de la personne. D'où l'importance de définir l'arbitrage, un peu comme nous le faisons déjà pour interpréter et procéder par tâtonnements, avoir recours à la conciliation et à base de l'égalité et de la justice. Comme nous l'avons signalé, il faudra nous avons insisté sur la nécessité d'établir de nouveaux rapports sur la présentant nos idées et propositions à la Commission royale en avril, de la communauté dans un cadre global en vue d'une action future. En s'est judiciairement appliquée à situer les nombreux problèmes aigus Bien que son mandat soit, à juste titre, très vaste, la Commission royale

gouvernementale. auxquels devrait répondre une modification relative à l'autonomie la constitutionnalisation, tout en définissant les critères essentiels résultats des travaux de la Commission royale avant de procéder à document qui écartait l'idée voulant que l'on puisse attendre les *l'autonomie gouvernementale des autochtones et la Constitution*, en avril 1991. En février, elle avait déjà rendu public *Le droit à* entrepris la première de trois séries d'audiences publiques à Winnipeg La Commission royale sur les peuples autochtones créée en 1991 a

LA COMMISSION ROYALE

préjudiciables pour chacun d'entre nous. une autre réforme constitutionnelle ne peuvent que se révéler soient traitées de façon prioritaire. Les conséquences du fait d'attendre jamais à ce que leurs doléances en matière de droits de la personne propositions de Charlottetown, les autochtones ont droit plus que observation à ajouter : malgré des réactions très mitigées à l'égard des au public de se faire une idée des conséquences pratiques. Autre obstacles qui subsistent, c'est l'absence de plan détaillé permettant fait des progrès remarquables, mais qu'en même temps, l'un des du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale a tensions de 1992, c'est que l'idée d'une éventuelle constitutionnalisation manière parallèle. S'il y a une leçon globale à tirer des pressions et en œuvre satisfaisante de ce droit peuvent et doivent se faire de

Au fil des ans, le Canada s'est attiré des éloges pour son respect des droits de la personne et la qualité de ses institutions démocratiques. S'il est une chose qui a constamment terni cette image, cependant, c'est bien la triste histoire de ses relations avec les autochtones. Bien que certaines des injustices du passé échappent effectivement à notre contrôle dans les années 1990, la plupart des Canadiens semblent maintenant impatients de se racheter en donnant une assise nouvelle et améliorée aux rapports entre autochtones et non autochtones.

L'on reconnaît de plus en plus que, durant la majeure partie de deux siècles, les autochtones ont été effectivement privés du droit de gérer leurs propres affaires en conformité avec leurs valeurs et leurs traditions. Mais cette prise de conscience collective et cette reconnaissance des différentes façons dont la confiance et la culture des autochtones ont été maltraitées ne nous mènent pas très loin. Il ne suffit pas de faire amende honorable : ce qu'il faut, c'est de reconnaître effectivement leur droit inhérent de se gouverner eux-mêmes et, en conséquence, leur droit d'être traités comme des partenaires dans l'entreprise canadienne et de partager les responsabilités et les avantages qui devraient échoir à tous.

TOU N'EST PAS PERDU

Si l'on peut comprendre ceux qui ont été tentés de voir dans les pourparlers constitutionnels un interminable concours de bavardage, il n'en demeure pas moins que l'envergure du débat public et l'importance prise par la question autochtone ont contribué à faire progresser considérablement la cause de l'autonomie gouvernementale des autochtones au cours de l'année. Il ne fait aucun doute, bien sûr, que l'une des multiples raisons à l'origine de l'échec de l'accord de Charlottetown, c'est l'incertitude qui régnait parmi les Canadiens, autant autochtones que non autochtones, quant aux répercussions que pourrait avoir le fait non seulement de reconnaître le principe des droits inhérents, mais de créer en fait un troisième ordre de gouvernement. En fin de compte, il restait apparemment trop d'inconnues pour permettre à une majorité de membres de l'un et l'autre groupes de faire l'acte de foi nécessaire.

La diversité des peuples autochtones du Canada et les écarts marqués entre leurs expériences actuelles de l'autonomie gouvernementale concrète étaient peut-être de nature à favoriser le résultat référendaire que l'on connaît, malgré les talents de ceux qui ont négocié l'accord. Ce dont nous avons le plus besoin pour le moment, c'est de modèles clairs des moyens qui permettront à de nombreuses communautés autochtones d'assumer la gestion de leurs propres affaires. La reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale et la mise

tend à invoquer de plus en plus souvent les droits de la personne. La question est actuellement devant les tribunaux, et il nous paraît préférable de la faire trancher par eux plutôt que de tenter de la régler par une intervention législative.

Finalement, le projet de loi ne contribue aucunement à clarifier les rapports entre la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ni les pouvoirs de la Commission au chapitre de la parité salariale. Nous pouvons seulement réaffirmer la nécessité de disposer d'un ensemble de dispositions législatives cohérentes et relativement coordonnées applicables à toutes les atteintes aux droits de la personne, de nature individuelle comme de nature systémique. Il doit également y avoir une autorité *indépendante* et clairement établie — que ce soit la Commission des droits de la personne ou un autre organisme, peu importe — à qui seraient confiés tous les pouvoirs nécessaires pour s'attaquer à ces deux types de problèmes. Les modifications proposées ne comportent aucune disposition ayant trait au rôle de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Certes, elle conserverait sa compétence en ce qui a trait aux plaintes fondées sur des disparités salariales injustes ; mais elle a demandé à passer au crible leurs systèmes de rémunération afin d'y déceler les signes de disparités salariales pour des fonctions de valeur égale, et d'apporter les corrections nécessaires. Or, le projet de loi ne contient aucune disposition à cet effet.

Dans au moins deux domaines, le gain résultant d'une modification proposée est assorti de dispositions qui en réduiraient directement l'effet pratique. Et dans les deux cas, le bénéficiaire de ces dispositions serait les Forces canadiennes :

- l'abrogation de l'exclusion relative à la retraite obligatoire ne vaudrait pas pour la mise à la retraite des membres des Forces canadiennes faite « conformément aux règlements d'application de la *Loi sur la défense nationale* » ; n'importe quel observateur objectif aurait sans doute du mal à accepter que les Forces aient toute latitude en matière de régime de retraite, pourvu qu'elles procèdent par l'établissement de textes réglementaires ;

- d'une façon similaire, l'obligation positive imposée aux organisations de répondre aux besoins spéciaux par des mesures d'adaptation raisonnable sous réserve d'une contrainte excessive est accompagnée d'une exemption explicite en faveur des Forces canadiennes : parmi les éléments pris en compte pour déterminer l'existence d'une contrainte excessive figurerait l'« efficacité opérationnelle », qui dans le cas des Forces serait « à interpréter compte tenu de l'obligation d'universalité du service imposée à ses membres, c'est-à-dire celle d'accomplir en permanence et en toutes circonstances les fonctions auxquelles ils peuvent être tenus » ; en bon français, cela signifie que les Forces n'auraient pas l'obligation de répondre aux besoins particuliers de certaines personnes, dans le cas où ces besoins seraient incompatibles avec la politique des Forces concernant l'« aptitude au combat » universelle, indépendamment de la situation individuelle du membre ou du corps auquel il appartient.

La Commission estime toujours que ces deux exemptions ne résisteraient peut-être pas à une contestation engagée en vertu de la Charte. Aussi exhorte-t-elle le gouvernement, avant de donner suite aux modifications proposées, à examiner de plus près certaines exigences qui, concrètement, constituent un recul par rapport à des engagements importants revêtus d'une portée générale, et qui pourraient certainement être considérées comme discriminatoires sans pouvoir être assimilées à des exigences professionnelles justifiées.

Une autre innovation figurant dans le projet de loi mérite d'être signalée. Il s'agit d'une disposition qui empêcherait la Commission d'être valablement saisie d'une plainte portant sur un refus, notifié à l'extérieur du Canada, de délivrance d'un permis, d'un visa ou d'une autorisation d'études ou d'emploi, en application de la *Loi sur l'immigration*. On veut clairement empêcher l'intervention de la Commission dans un type de plaintes à l'égard desquelles elle a par le passé obtenu quelque succès, et qui relèvent d'un domaine où l'on

totalément indépendante du gouvernement en fonction, et que dans la mesure du possible elle échappe à tout risque de pressions financières ou administratives.

Nous avons aussi soutenu à de nombreuses reprises qu'un régime axé uniquement sur les plaintes ne saurait répondre adéquatement aux besoins qui existent d'une manière générale en matière de droits de la personne. Aussi ne pouvons-nous que déplore le fait que la Commission ne se soit pas vu octroyer des pouvoirs plus explicites dans le domaine de la discrimination systémique — en ce qui touche, par exemple, la discrimination en matière d'emploi ou la parité salariale.

Un autre sujet de préoccupation réside dans la tendance à donner d'une main ce que l'on reprend aussitôt de l'autre. Les médias n'ont pas manqué de signaler lors du dépôt des propositions, l'habileté avec laquelle cette technique a été utilisée soulignant en particulier que la désignation de l'orientation sexuelle comme nouveau motif de discrimination illicite était assortie d'une définition du terme « état matrimonial » susceptible de circonscrire son application aux couples formés d'un homme et d'une femme.

Des distinctions importantes s'imposent à cet égard. L'interdiction légale de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ne vise pas uniquement les situations où des personnes forment un couple homosexuel sont privées d'avantages sociaux accordés à des couples hétérosexuels. Il existe en effet bien d'autres types d'actes discriminatoires susceptibles de porter préjudice à des personnes homosexuelles. Ces actes seraient du reste visés par les modifications proposées dans le projet de loi — ce qui est certes une excellente chose.

Toutefois, il importe aussi de savoir comment sera résolue la question des avantages sociaux reconnus aux couples formés de personnes du même sexe. La Commission a la responsabilité directe de supprimer toutes formes de discrimination à l'endroit des personnes homosexuelles dans les domaines du travail et des services, notamment au chapitre des avantages sociaux. Aussi favorise-t-elle l'adoption d'un critère non discriminatoire garantissant que les régimes relatifs à ces avantages n'entraînent aucune discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Or, l'essentiel d'un tel critère serait que, si des avantages sociaux sont établis pour des personnes liées à une autre dans le cadre d'une relation stable et réciproque, ils sont offerts à quiconque répond à cette condition, sans égard à son orientation sexuelle. Il n'est pas nécessaire, pour décider de l'admissibilité à ces types d'avantages, de juger qui est ou n'est pas « marié » ; il suffit de reconnaître que la relation entre deux personnes du même sexe peut, au même titre que celle unissant un homme et une femme, constituer une relation réciproque et durable — et que dans cette mesure il n'existe aucune raison d'exercer une distinction entre elles en fonction de l'orientation sexuelle.

ce principe dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est déplorée depuis longtemps par plusieurs groupements œuvrant en faveur de l'égalité.

Les modifications proposées introduisent en outre une clause selon laquelle les représentées ou les menaces de représentées contre une personne ayant déposé une plainte ou se disant victime d'un acte discriminatoire constituent des actes discriminatoires. L'adoption d'une telle disposition permettrait à la Commission d'être saisie de plaintes fondées sur des représentées et de faire enquête, alors que dans le moment elle peut uniquement les soumettre à la police.

D'autres modifications sont accueillies favorablement par la Commission, notamment les suivantes :

- une disposition établissant que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* l'emporte sur les dispositions de toute autre loi fédérale et de ses règlements d'application, à l'exception de la *Déclaration canadienne des droits* et de la *Loi sur les langues officielles* ;

- l'abrogation de l'article 67, qui limite la compétence de la Commission sur les questions régies par la *Loi sur les Indiens* ;
- la clarification de la distinction entre la Commission et les tribunaux des droits de la personne, constitués et administrés d'une manière indépendante.

La Commission obtiendrait en outre une plus grande latitude sur le plan de la procédure — ce qui lui permettrait, par exemple, d'exiger la production de documents ; de tenter de susciter un règlement rapide des plaintes ; de reconsidérer sa décision dans le cas où un plaignant produit de nouveaux éléments dans les trente jours, et finalement de rejeter toute plainte « dénuée de tout intérêt [ou] sans objet ».

LES OMISSIONS

Ces modifications, qui seraient certes très utiles, ne répondent toutefois pas entièrement à certaines recommandations importantes faites par la Commission au fil des ans. Rappelons notamment qu'elle a exprimé le souhait de relever directement du Parlement, ce qui garantirait encore mieux, aux yeux du public, son indépendance par rapport au gouvernement. Ce n'est pas une simple question d'apparences. Lorsqu'un litige oppose la Commission à l'administration fédérale, ou qu'elle se voit forcée d'exprimer un point de vue qui n'a pas l'heur de plaire à des ministres ou à des hauts fonctionnaires, le simple bon sens voudrait, à notre avis, qu'elle soit (en réalité comme en apparence)

MODIFICATIONS À LA LOI

Le gouvernement a choisi la Journée internationale des droits de l'homme pour déposer un projet de loi, promis depuis longtemps, qui vise à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le débat sur ces propositions n'est certes qu'à ses débuts, mais la Commission souhaite au moins faire connaître ici ses réactions préliminaires. Le texte en question, attendu depuis quelque six ans, ne donne pas l'impression d'être entièrement le fruit de l'expérience, de la consultation et de la réflexion. Car si chacun y trouvera sans doute des choses à son goût, l'ensemble ne témoigne guère d'une volonté de réforme clairement affirmée. Il serait bien sûr peu gracieux de ne pas reconnaître les améliorations qui y figurent, mais il faut du même coup déplorer certaines omissions notables ainsi que la présence de dispositions ayant pour effet de restreindre la portée générale du projet de loi.

LES ASPECTS POSITIFS

En apparence, les modifications proposées comprennent plusieurs changements qui répondent aux souhaits exprimés depuis des années par la Commission ainsi que par d'autres. Ainsi, l'inclusion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination interdits a beaucoup tardé, et nous espérons qu'elle mettra un terme à un débat qui autrement risquerait de devenir une source de litiges peu utiles. Nous reviendrons sur la façon dont le gouvernement a choisi d'aborder d'autres facettes de cette importante question de principe ; mais il convient tout d'abord d'applaudir à son apparente volonté de rendre la Loi conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

On peut également se féliciter, bien qu'avec un élan quelque peu mitigé, de la proposition de supprimer dans la Loi la disposition de portée générale suivant laquelle le fait de mettre fin à l'emploi d'une personne en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi *n'est pas* considéré comme une discrimination fondée sur l'âge. Ici encore, les changements proposés sont assortis de restrictions qui seront traitées ci-dessous ; mais pour l'essentiel — et sous réserve de l'issue de certains litiges actuellement devant les tribunaux —, l'élimination des dispositions sur la retraite obligatoire représenterait une victoire dans la lutte contre la discrimination. Il faut aussi se réjouir de la proposition visant à ajouter à la Loi une disposition suivant laquelle l'organisation qui estime impossible de répondre d'une manière raisonnable aux besoins d'un groupe de personnes, par exemple les personnes handicapées, serait tenue, pour justifier sa conclusion, d'expliquer *pourtquoi*. La jurisprudence sur les droits de la personne confirme la nécessité des mesures d'adaptation raisonnable ne constituant pas une contrainte excessive, et l'absence de

doit en même temps être clair, eu égard aux réalités observables chez nous comme à l'étranger, que la formulation et la protection de ces droits ne sauraient emprunter partout la même voie. Le Canada a voulu mettre la quasi-totalité de ses œufs dans le même panier constitutionnel. L'intention était certes on ne peut plus louable en théorie, mais il ne faudrait pas voir dans l'échec essuyé à cette occasion une défaite irrémédiable pour le processus public par le truchement duquel nos droits trouvent leur appui dans la réalité concrète des choses.

Les gouvernements et les autres institutions — c'est devenu un lieu commun de le dire — ne sont pas en mesure de répondre à toutes les attentes des groupes voués à la défense des droits de la personne. Mais faut-il pour autant réduire nos objectifs, ou encore renoncer à nos convictions ? En aucune façon. Il nous faut tout d'abord réaliser que la protection des droits de la personne ne suppose pas seulement — tant s'en faut — que nous exigeons telle ou telle mesure de la part des pouvoirs publics. Devant des violations qui, si elles demeurent relativement courantes dans notre propre société, foisonnent en d'autres endroits du monde, nous avons bien sûr un devoir de dénonciation. Mais aussi l'obligation de favoriser — par l'éducation et par l'exemple — le développement d'attitudes collectives susceptibles de confirmer et de renforcer les principes formant la pierre d'assise de la Déclaration universelle. Il nous faut reconnaître, par ailleurs, que certains de nos gains les plus importants se réalisent d'une façon graduelle, ce qui est très positif d'ailleurs ; qu'ils résultent d'une pression sans relâche en faveur d'une application pratique de la notion de justice, et non d'une révélation éclatante de l'harmonie sociale, qu'il suffirait d'inscrire dans la loi pour que le monde s'en trouve meilleur. Qui sait ? Avec le recul, on conclura peut-être que le millésime de 1992 a été l'un des plus favorables du point de vue des droits de la personne au Canada, du simple fait de la reconnaissance, sur le terrain, de plusieurs droits importants : acceptation, en substance, de l'autonomie gouvernementale pour les autochtones ; amélioration des perspectives d'avenir pour les Canadiens handicapés ; suppression, tardive, il faut le dire, de quelques-unes des injustices subies par les homosexuels ; perspectives de réformes au chapitre de l'équité en matière d'emploi. La Commission n'a pas obtenu tout ce qu'elle demandait ; faut-il vraiment s'en étonner ? Globalement, le bilan s'avère favorable. Nous devrons bien entendu faire preuve de vigilance pour qu'il le demeure.

Il faudra voir si la réponse du législateur aura la même ampleur. De toute façon, l'examen auquel la Loi a été soumis aura eu en soi, de l'avis de la Commission, plusieurs effets utiles. Il ne saurait désormais subsister aucun doute quant aux lacunes de la Loi sur le plan administratif, ni quant à la nécessité de clarifier les règles assurant son application. Ce qu'il faut éviter, à l'heure actuelle, c'est l'instauration d'autres mécanismes favorisant les poursuites judiciaires, qui ne présentent aucun intérêt pour les groupes traditionnellement défavorisés. Le rapport du comité laissait au demeurant entrevoir l'adoption, à l'égard de l'équité en matière d'emploi, d'une approche qui serait davantage constructive et coopérative. Le principe commence à s'installer, non seulement pour les progrès qu'elle permet sur le front de l'égalité des chances, mais aussi parce qu'elle contribue à la compétitivité et à la crédibilité des organisations qui y souscrivent activement.

Il serait certes agréable de pouvoir en dire autant dans le cas du principe « salaire égal à travail égal à valeur égale ». Mais il n'y a en fait pas de quoi se réjouir à ce chapitre. Car même dans les secteurs où les femmes semblaient en train de réaliser des gains, l'opposition aux indispensables redressements salariaux a paru se durcir en 1992. L'espoir d'une décision rapide du tribunal des droits de la personne dans la plus importante cause de parité salariale jamais plaidée en Amérique du Nord s'est peu à peu évanoui à mesure que l'année s'écoulait. La détermination de ce qui constitue une disparité injuste entre des groupes d'employés du sexe féminin et du sexe masculin s'avère d'une complexité telle que le litige n'est sans doute pas près d'être vidé. La Commission, pour sa part, demande avec insistance depuis nombre d'années l'insertion dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de règles de base suffisamment détaillées et susceptibles d'être appliquées dans la pratique. Or, malheureusement, les modifications figurant dans la proposition de décembre ne comportent rien de tel.

UN DERNIER MOT

S'il s'en trouvait pour espérer voir le Canada régler d'un seul coup, en 1992, bon nombre de ses problèmes internes, ils ont certainement perdu leurs illusions. En revanche, ce serait de toute évidence une erreur de supposer que le long processus qui s'est achevé par l'accord de Charlottetown et le référendum n'a eu aucune influence sur la problématique des droits de la personne. Il nous a sans doute permis à tout le moins de nous faire une idée plus réaliste de la probabilité qu'une société — fût-elle très avancée et relativement stable, comme la nôtre — parvienne à donner corps dans un même document constitutionnel aux multiples facettes de sa conception de l'égalité. Nous l'avons dit dès le départ : la poursuite de l'équité pour tous est l'une des idées les plus fortes jamais exprimées en ce monde. Mais il

faisant, à ne pas compliquer la tâche de ceux qui n'ont pas les moyens d'assurer la défense de leurs droits.

CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

Malgré des fluctuations saisonnières, le volume des plaintes soumises à la Commission est demeuré à un niveau élevé en 1992. Dans le contexte budgétaire actuel, on ne pouvait sérieusement compter sur l'attribution de nouvelles ressources ; aussi la Commission a-t-elle tâché de s'adapter à la demande du mieux qu'elle a pu. Grâce à des crédits à court terme consentis par le Conseil du Trésor, un nombre record d'affaires — anciennes et nouvelles — ont fait l'objet d'une enquête au cours de l'année, et la Commission a étudié un plus grand nombre de dossiers que jamais lors de ses réunions mensuelles. Cela a permis de réduire l'arriéré des cas à l'étude. Autre conséquence, moins heureuse celle-ci : un plus grand nombre de plaintes ont abouti devant un conciliateur ou un tribunal des droits de la personne.

Quand on évalue le travail accompli par un organisme de défense des droits de la personne, il faut considérer non seulement le nombre brut de dossiers étudiés, mais aussi d'autres aspects moins quantifiables ayant trait aux réparations obtenues et aux litiges auxquels une entente a mis fin. Car une victoire sur le front des droits de la personne a parfois, de par son importance, un plus grand impact à elle seule que toute une série d'enquêtes n'ayant pas abouti à des résultats probants. En fin de compte, ce qui nous permet d'apprécier la satisfaction du public, c'est le nombre de personnes lésées qui demeurent enclines à mettre le processus à l'épreuve. Or, sous ce rapport, la Commission pouvait s'estimer relativement satisfaite à la fin de l'année 1992 : le public demeure disposé à lui faire confiance pour l'étude de ses plaintes ; les délais de réaction ont été raccourcis sans pour autant sacrifier l'équité ; des succès individuels marquants ont été obtenus devant les tribunaux des droits de la personne. Tout cela redonne confiance dans la capacité des citoyens de faire valoir pleinement leurs droits.

Les perspectives sont peut-être meilleures également du côté de l'équité au sein du monde du travail (pour l'administration fédérale et les secteurs relevant de la compétence fédérale) grâce au travail du Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'examiner la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. De la fin de novembre 1991 jusqu'au début d'avril 1992, le comité a entendu des particuliers, des groupes d'intérêts, des organisations d'employeurs et d'employés ainsi que des experts. Son rapport renfermait plus de trente recommandations ayant trait à la Loi (champ d'application, mise en œuvre, mécanismes d'application, rapports obligatoires) ainsi qu'une stratégie nationale à long terme pour favoriser l'équité en matière d'emploi.

L'égalité intrinsèque des femmes et des hommes a suscité une attention accrue. Néanmoins, un examen objectif de la situation conduirait peut-être à la conclusion que le bilan demeure incertain. Quoiqu'il en soit, le problème est relativement bien connu maintenant, et les autorités ont fait preuve d'une plus grande détermination et d'une meilleure organisation que par le passé pour s'attaquer à la violence et à la discrimination entre les sexes. Par ailleurs, les préjugés systémiques relatifs à l'orientation sexuelle sont enfin remis en question. Un certain nombre de décisions (rendues par des tribunaux judiciaires et des tribunaux des droits de la personne) ont montré sans équivoque que l'intolérance et l'exclusion officielles, non seulement sont inconciliables avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais interdisent au Canada de se targuer d'être une société juste. Après beaucoup d'hésitations, le gouvernement fédéral s'est rallié à ce point de vue ; il a proposé en décembre que l'orientation sexuelle soit dorénavant incluse parmi les motifs de discrimination prohibés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

UNE QUESTION DE JUGEMENT

D'aucuns estimaient qu'avec l'adoption de la Charte, les tribunaux risquaient de jouer un rôle plus important que le législateur dans l'interprétation pratique des divers droits jouissant d'une garantie constitutionnelle. L'évolution de la situation en 1992 ne leur donne pas entièrement tort. Comme le législateur n'a apporté aucune amélioration directe aux lois sur les droits de la personne et sur l'équité, il a effectivement fallu consacrer beaucoup d'énergie à la clarification judiciaire de certains points. Que les décisions rendues à la faveur de ce processus soient bonnes ou mauvaises du point de vue de la Commission, cela est d'un intérêt presque accessoire. Car il ne saurait y avoir de véritable régime des droits de la personne tant que le Parlement n'aura pas établi un cadre cohérent des droits touchant l'égalité, qui réponde adéquatement tant aux grands problèmes de nature systémique comme l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, qu'aux plaintes individuelles fondées sur la discrimination. Dans la mesure, en outre, où nous sommes forcés de nous en remettre aux tribunaux, il faudrait à tout le moins prendre les moyens propres à faciliter le recours à cette solution. Or, dans cette perspective, la suppression du Programme de contestation judiciaire a forcément été perçue comme un comble par les groupements engagés dans la lutte pour l'égalité. Il les avait aidés à obtenir, à un coût relativement modique pour le public, des jugements destinés à faire jurisprudence sur de nombreux volets de la Charte. Ce programme constituait en fait, pour bien des particuliers et des associations, la seule façon d'amener les pouvoirs publics à reconnaître la substance de leurs droits. La Commission, comme bien des Canadiens, convient de la nécessité de resserrer les cordons de la bourse ; mais à son avis, il faut veiller, ce

projet, indépendamment de la conclusion éventuelle d'un accord constitutionnel d'une portée plus générale. Il serait impardonnable de remettre les choses à plus tard, alors que tout semble favoriser cette transformation radicale des rapports entre les autochtones et les autres Canadiens.

Les personnes handicapées font partie de celles qui ont été déçues de ne pas faire l'objet de dispositions particulières dans l'accord de Charlottetown. Mais elles aussi ont enregistré en 1992 certains progrès quant à leur intégration active à la société d'aujourd'hui. Elles ont en effet eu gain de cause dans plusieurs instances soumises à des tribunaux judiciaires ou à des tribunaux des droits de la personne, et le gouvernement a réagi par un ensemble de modifications législatives destinées à leur faciliter l'accès aux installations et aux services publics.

Au cours de l'année écoulée, par ailleurs, les Canadiens ont eu l'occasion de constater leur vulnérabilité face au racisme. Dans bien des cas, sans doute, le conflit entre la défense de la liberté d'expression et l'intervention des autorités contre la propagande haineuse relève davantage des apparences que de la réalité. Mais dans la mesure où il risque de hurler certaines de nos convictions libérales, la Commission estime en dernière analyse qu'en la matière, la plupart des citoyens de notre pays favorisent la prudence. Réprimer par des moyens judiciaires la diffusion impudente de la propagande haineuse ne nous paraît pas constituer un tribut trop lourd, au regard de l'ensemble des libertés fondamentales. Si seulement la même solution pouvait être appliquée efficacement dans la lutte contre d'autres formes de racisme et de sectarisme ! À l'instar de la plupart des pays occidentaux, le Canada a eu son lot de problèmes de ce genre en 1992, qui trop souvent ont paru se manifester par l'opposition des forces (blanches, en général) de la loi et de l'ordre, et de jeunes gens victimes du chômage ainsi que de citoyens mécontents appartenant à des minorités raciales.

Ces incidents ont donné lieu à des affrontements bruyants et prévisibles — presque aussi prévisibles que les recommandations touchant des mesures sociales. Plusieurs ont ainsi suggéré qu'on limite l'augmentation de l'immigration en provenance de « sources non traditionnelles » : Afrique, Asie, Amérique latine. D'une manière plus constructive, on a aussi préconisé l'instauration d'un dialogue interculturel authentique. Mais un tel dialogue est très difficile à mettre en œuvre quand les communautés ont tendance à vivre et à travailler chacune de son côté, ce qui demeure trop souvent le cas dans notre pays. Le Canada n'a pas encore véritablement accepté son caractère de société multiculturelle ; le fait est confirmé par la nature des cas dont les organismes de défense des droits de la personne sont saisis d'un bout à l'autre du pays. Malgré les progrès réalisés sur cette voie, nous sommes encore bien loin d'envisager sans réticences une société où seraient abolies toutes distinctions fondées sur l'origine ethnique ou raciale.

définir les droits fondamentaux et à en favoriser le respect. La majorité des pays, il ne faut pas l'oublier, en sont encore non seulement à jeter les assises de droits fondamentaux comme la liberté d'expression, d'association et de circulation, mais aussi à mettre sur pied un système judiciaire indépendant et à élaborer des mécanismes de réparation élémentaires. Nous avons ainsi été amenés fréquemment, au cours de l'année écoulée, à nous rappeler cette évidence : en dépit des différences politiques et culturelles existant d'un pays à l'autre, le fonctionnement efficace d'un régime de droits de la personne digne de ce nom exige une formulation claire des règles applicables et un système de réparation véritablement indépendant.

Nos contacts de plus en plus fréquents avec d'autres États sont par ailleurs susceptibles de nous inciter à considérer franchement nos propres lacunes. Le Canada a ratifié, au fil des ans, les conventions les plus importantes émanant directement de la Déclaration universelle, qu'il s'agisse des droits des femmes, des droits des minorités raciales, religieuses et ethniques, des droits des enfants. Ces textes obligent l'État canadien à produire des rapports circonstanciés sur le respect des normes auxquelles il a ainsi adhéré. Sans doute serait-il illusoire de demander à un gouvernement, quel qu'il soit, de ne pas mettre l'accent sur ses réalisations ; mais, au moins dans notre pays, ce pourrait être l'occasion d'un examen de conscience approfondi. Or, trop souvent, les autorités se bornent à énumérer les progrès réalisés sans faire preuve du moindre sens critique. Le Canada passe ainsi, traditionnellement, pour un modèle de rectitude. La Commission souhaite par le présent rapport corriger un peu cette image en montrant que dans certains domaines, il reste encore beaucoup à faire.

LA SITUATION AU CANADA

Les lecteurs canadiens n'ont certes pas oublié l'échec auquel ont finalement abouti, le 26 octobre, l'intense agitation des mois précédents autour des projets de réforme constitutionnelle ainsi que les immenses efforts politiques et juridiques visant à l'élaboration d'un accord acceptable à l'échelle pancanadienne. Il serait probablement futile de s'interroger sur les causes de cet échec. En revanche, il faut se demander ce qui est susceptible d'être récupéré au chapitre des droits de la personne. Il nous semble en effet incontestable que l'absence d'une percée constitutionnelle en 1992 a dans une certaine mesure été contre-balançée par les gains obtenus par des groupements luttant pour l'égalité.

Si l'accord de Charlottetown est resté lettre morte, la reconnaissance du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale demeure quant à elle bien vivante. Pour la Commission (et bien des Canadiens des deux camps référendaires partagent sans doute ce point de vue), rien n'empêche le gouvernement fédéral de donner suite à ce

La Déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée il y aura bientôt quarante-cinq ans. Il paraît donc légitime de se poser certaines questions quant à l'universalité de ses postulats et quant à l'intérêt pratique de ses effets. Mais si l'applicabilité de la Déclaration universelle à l'échelle mondiale apparaît parfois problématique, le principe qui la sous-tend — acceptation des différences entre les êtres humains et recherche de l'égalité des chances pour tous — demeure l'une des grandes idées-forces de notre époque. Pour reprendre les termes d'un délégué africain lors d'une récente conférence sur les droits de la personne, il faut y voir un « incontestable progrès de la conscience démocratique » et « un barème international de la bonne conduite ».

Des difficultés surgissent inévitablement lorsque vient le moment d'interpréter la notion parfois amorphe d'égalité et d'essayer de concrétiser le principe de la non-discrimination. La Déclaration universelle a tout de même eu pour effet d'affirmer l'existence de droits que les gouvernements n'ont pas le pouvoir de conférer ou de nier, et d'obliger ceux-ci à rendre compte de leurs succès et de leurs échecs au chapitre de l'exercice de ces droits. Par ailleurs, si nous avions jamais douté que, dans un monde en proie à la surpopulation et aux pressions de toutes sortes, un monde où domine la recherche de l'intérêt personnel, la poursuite de la liberté et de l'égalité entraîne à l'occasion des résultats contradictoires, l'année 1992 nous aura sans conteste détrompés.

LA PERSPECTIVE INTERNATIONALE

Tous les jours, nous sommes témoins de violations des droits fondamentaux atteignant des sommets d'horreur. C'est du reste l'une des facettes les moins plaisantes du « village global ». De la Bosnie au Myanmar, de l'Afrique aux Amériques, on a parfois l'impression que les douze derniers mois ont vu les pires actes de barbarie imaginables. Dans ce contexte, le Canada apparaît bien évidemment comme une oasis de civilisation et de bon sens ; mais 1992 n'est sûrement pas une année où les Canadiens ont pu se contenter de surveiller à distance les folles commises ailleurs dans le monde. Les oscillations entre démocratisation et autoritarisme dans l'ancien bloc soviétique, comme les manifestations de violence idéologique, religieuse et ethnique dans presque toutes les régions du monde, ont mis en évidence la précarité des droits de la personne. Elles ont en outre accru, pour des pays tel le Canada, l'obligation de prêter leur concours et de se montrer à la hauteur de leur réputation de chefs de file dans ce domaine.

D'autres États ont ainsi été encouragés à chercher dans l'expérience canadienne des éléments susceptibles de les aider, concrètement, à

Une expression nouvelle et particulièrement sinistre a vu le jour dans le vocabulaire international en 1992 : celle de « purification ethnique », avec tout ce qu'elle suggère de brutalité et de terreur. Tandis que les atrocités se succédaient sans désembrer, une bonne partie du monde restait comme frappée de stupeur, et tristement impuissante. Faut-il se contenter de remercier le ciel de vivre en sécurité au Canada, et non à Sarajevo, à Mogadiscio, ou dans quelque autre lieu déchiré par les luttes raciales, ethniques ou sectaires ? Pouvons-nous en toute bonne foi, consciemment ou inconsciemment, invoquer ce fait pour jeter un regard moins critique sur nos propres problèmes ? Ou bien au contraire, devons-nous en conclure qu'il faut redoubler d'efforts, à *casse* justement de cette chance qui est la nôtre, de tout ce que nous avons à chérir et à défendre ?

La réponse, la plupart d'entre nous la connaissons. Mais il faut dire clairement ce que nous entendons, quand nous parlons de la nécessité de mettre de l'ordre chez nous. Car de toute évidence, le terme « droits de la personne » ne revêt pas nécessairement la même signification ici qu'en Somalie ou en Bosnie. Pour les trop nombreux peuples aux prises avec une situation désespérée, la notion d'égalité reste à peu près vide de sens, dans la mesure où il n'y a pratiquement rien à partager. Au Canada, en revanche, on entend précisément, par « droits de la personne », un partage équitable des bienfaits qui nous sont donnés à profusion par notre pays.

L'égalité suppose en outre l'acceptation de la diversité. À l'intérieur du clan, le partage est chose facile. C'est seulement lorsqu'il faut accueillir des gens de l'extérieur, différents de nous, que des difficultés émotives se font jour — ce que nombre d'entre nous avons au demeurant du mal à reconnaître. Or, telle est précisément la situation où les Canadiens se trouvent : une situation de changements démographiques et sociaux. Et rien ne donne à penser que cela va s'atténuer.

Nous voilà donc placés devant une alternative : soit nous acceptons ces changements avec générosité, sans réserve ; soit nous suivons le courant à contrecoeur, désorientés et mécontents. Je n'arrive pas à me convaincre que les dangers de la première solution sont tels que certains voudraient bien le faire croire. Rien en effet ne permet sérieusement d'imaginer que les nouvelles minorités puissent battre en brèche la force et les valeurs d'une majorité bien établie. En d'autres termes, il s'agit d'un jeu où tout le monde gagne. Il est vrai que l'adaptation au changement suppose de la volonté et de la ténacité, exige de chacun patience et compréhension. Les mesures législatives et l'action des groupes de pression sont importantes, certes — la Commission le souligne chaque fois qu'elle peut. Mais l'acceptation des droits à l'égalité s'avère impossible sans un minimum de bonne volonté de la part de tous les intéressés. C'est un objectif difficile à atteindre dans une société dominée par la mêlée démocratique. Néanmoins, la Commission a toujours pour devoir d'en favoriser la réalisation, le plus vigoureusement possible, sans égard aux intérêts particuliers. C'est ce qu'elle continuera de faire en 1993.

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « . . . dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Originaire de Bracebridge (Ontario), M. Stackhouse est devenu commissaire en juillet 1990. Il est professeur à la Faculté de théologie de Toronto et recteur émérite au Collège Wycliffe (Université de Toronto). Il a été président du Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne de 1986 à 1988 et a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986. Il a aussi participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de la personne, tenue à Ottawa en 1985, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies à Genève en 1987, et à la conférence de l'Association internationale des organismes officiels de protection des droits de la personne à Philadelphie en 1991.

WILLIAM COLLINS

M^e Collins, dont la première nomination à titre de commissaire remonte à septembre 1988, a été nommé de nouveau en 1991. Il est associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's (T.-N.) ; il a aussi été président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien (Division de Terre-Neuve).

MARY LOUISE DICKSON

M^e Dickson, c.r., a été nommée commissaire pour la première fois en septembre 1988, et de nouveau en septembre 1991. Elle est associée au cabinet d'avocats Dickson, Sachs, Appell & Beaman à Toronto et est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques, de Camp Awakening Inc. et de l'Association des finances du Barreau canadien. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

M^e Dupuis est originaire de Québec ; elle a été nommée commissaire pour la première fois en octobre 1989 et de nouveau en novembre 1992. Juriste chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec, elle est aussi avocate-conseil principale auprès du gouvernement québécois pour ce qui touche les questions autochtones. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a aussi œuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé. Elle a participé en 1992 à la réalisation du premier programme d'appui à la démocratisation du gouvernement du Québec à l'intention des pays de la Francophonie. Elle a en outre été associée au programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones.

ISABELLE IMPEY

M^{me} Impey, directrice générale du Centre Gabriel Dumont à Prince-Albert (Saskatchewan), et membre du conseil d'administration du Centre canadien pour les relations interraciales de la police, a été nommée membre de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan en 1988 et commissaire à la Commission canadienne en octobre 1990. Elle possède une formation en travail social et a œuvré au conseil de bande de Prince Albert de 1985 à 1991.

La Commission canadienne des droits de la personne, créée en 1977, est composée de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le mandat du président et de la vice-présidente est d'une durée de sept ans et celui des autres commissaires, de trois ans. La composition de la Commission n'a pas changé en 1992. Voici en résumé les notices biographiques des commissaires actuels :

MAXWELL YALDEN

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Yalden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, devenait ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAV

M^e Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^e Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

M. Bhatia est Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg; il a été nommé commissaire pour un premier mandat en octobre 1989 et pour un deuxième mandat en novembre 1992. Il a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association et a en outre siégé au comité consultatif culturel de la ville d'Edmonton et de la province de l'Alberta. En 1980, il fondait le *Canadian Link*, anciennement le *Prairie Link*, un journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

100	MESURES CORRECTIVES
101	COMPÉTENCE ET PROCÉDURE
104	LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION
	La réalité des choses
	Équité en matière d'emploi et parité salariale
	Au pays et à l'extérieur
	Protection et promotion des droits
	Prendre le pouls de la situation
	Les contacts directs
114	STRUCTURE DE LA COMMISSION
115	ORGANISATION
115	RAPPORT FINANCIER
116	TABLEAUX

Obstacles psychologiques
Le coût du harcèlement
Les femmes dans les Forces armées
La violence contre les femmes
Domestiques étrangers
Responsabilités professionnelles et familiales
Rupture de mariage
Représentation dans le secteur de l'emploi
Etat matrimonial et situation de famille
Orientation sexuelle

ÂGE

Le vieillissement de la main-d'œuvre
Âge et emploi
Retraite obligatoire
Droits de l'enfant

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

L'examen législatif
Cinq années de statistiques
Le programme de la Commission
Les examens conjoints
La plainte
Le travail accompli
Orientations futures

LA PARITÉ SALARIALE

La problématique
Un tribunal de grande portée

ÉTUDE DE CAS

NOTIONS D'ÉGALITÉ

Progrès réalisés

RÈGLEMENT DES PLAINTES

Race, couleur, origine nationale ou ethnique
Religion
Âge
Sexe
Etat matrimonial et situation de famille
Déficience
Propagande haineuse

7	COMMISSAIRES
11	AVANT-PROPOS
13	VUE D'ENSEMBLE
	La perspective internationale
	La situation au Canada
	Une question de jugement
	Considérations pratiques
	Un dernier mot
20	MODIFICATIONS À LA LOI
	Les aspects positifs
	Les omissions
25	QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE
25	LES AUTOCHTONES
	Tout n'est pas perdu
	La Commission royale
	Les quatre piliers
	Plaintes de longue date
	Représentation dans le secteur de l'emploi
34	DÉFICIENCE
	Regard sur une décennie
	Droits civiques et droits de la personne
	Accessibilité
	Transports
	Représentation dans le secteur de l'emploi
	Une double contrainte
	Drogues et dépistage
	Sida
46	RACE, ORIGINE ET RELIGION
	Entre nous
	Garder la ligne
	Nouveau départ
	Représentation dans le secteur de l'emploi

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1993

L'honorable Pierre Blais, C.P., député

Ministre de la Justice

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1992.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.



Maxwell Valden

320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1993
N° de cat. HR1-1992
ISBN 0-662-59524-6

Le présent rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, sur disquette informatique et en braille pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.



1 - 9 - 2

A N N U E L

R A P P O R T



Place de Ville, Tour A
320, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATME : (613) 996-5211

**BUREAUX
RÉGIONAUX**

Adresse du bureau :
601-5657, chemin Spring Garden
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATME : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

ATLANTIQUE

PRAIRIES
501-200, rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 1A8
Téléphone : (204) 983-2189
ATME : (204) 983-2882

ONTARIO

1002-175, rue Bloor Est
Toronto (Ontario)
M4W 3R8
Téléphone : (416) 973-5527
ATME : (416) 973-8912

QUÉBEC

470-1253, avenue McGill Collège
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
ATME : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
4000-427, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
ATME : (613) 998-5927

Adresse postale :
C.P. 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

Vancouver
(Colombie-Britannique)
V6B 5J3
Téléphone : (604) 666-2251
ATME : (604) 666-3071

OUEST

401-10506, avenue Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
ATME : (403) 495-4108

1 - 6 - 9 - 2
A N N E T
R A P P O R T

CAI
J720
-A56

G.W. 507

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 • 9 • 9 • 3

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Place de Ville, Tower A
320 Queen Street
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TTY: (613) 996-5211
FAX: (613) 996-9661

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
601-5657 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TTY: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752
FAX: (902) 426-2685

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

470-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TTY: (514) 283-1869
FAX: (514) 283-5084

ONTARIO

1002-175 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 3R8
Telephone: (416) 973-5527
TTY: (416) 973-8912
FAX: (416) 973-6184

PRAIRIES

501-200 Main Street
Winnipeg, Manitoba
R3C 1A8
Telephone: (204) 983-2189
TTY: (204) 983-2882
FAX: (204) 983-6132

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TTY: (403) 495-4108
FAX: (403) 495-4044

WESTERN

750-605 Robson Street
Vancouver, British Columbia
V6B 5J3
Telephone: (604) 666-2251
TTY: (604) 666-3071
FAX: (604) 666-2386

ANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 - 9 - 9 - 3



© Minister of Supply and Services Canada 1994
Cat. No. HR1-1993
ISBN 0-662-60236-6

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1994

The Honourable Allan Rock, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby
transmit the 1993 Annual Report of the Canadian Human Rights
Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'M. Yalden', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Maxwell Yalden

320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMISSION	7
PREFACE	11
AN OVERVIEW	13
Setting The Standards	
Rights In Recession?	
Legislative Repairs	
Changing The Culture	
The Work Goes On	
Equity Programs	
Public Education	
A Final Word	
ISSUES IN HUMAN RIGHTS	20
ABORIGINAL PEOPLES	20
Ways Of Life	
The Royal Commission	
Land Claims	
Fiduciary Responsibilities	
Breaking The Mold	
Systems Of Justice	
Health	
Representation In Employment	
DISABILITY	27
Legislation	
Accessibility	
Transportation	
Representation In Employment	
Drug Testing	
AIDS	
RACE, ORIGIN AND RELIGION	38
A Cruel Dilemma	
Responding To Hate	
Sensitivity To The Subtleties	
Making Headway	
Representation In Employment	

SEX	45
Fair Play For Whom?	
Violence Against Women	
Persecution	
The Value Of Women's Work	
The Live-In Caregiver Program	
Unemployment Insurance	
Harassment	
Women In The Canadian Forces	
Representation In Employment	
Marital Or Family Status	
Sexual Orientation	
AGE	58
Mandatory Retirement	
Abuse Of The Elderly	
A Child's World	
<hr/>	
EQUITY AT WORK	63
EMPLOYMENT EQUITY	63
Legislative Amendments	
Six Year Figures	
Joint Reviews And Complaint Investigations	
Where There's A Will	
PAY EQUITY	71
Keeping Score	
Tribunals	
Before The Courts	
In Conclusion	
<hr/>	
CASE WORK	76
ASPECTS OF EQUALITY	76
RESOLUTION OF COMPLAINTS	80
Race, Colour, National Or Ethnic Origin	
Age	
Sex	
Marital Or Family Status	
Disability	
Sexual Orientation	
Hate Messages	

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS	91
<hr/>	
MAKING CONNECTIONS	93
A Developing Network	
A Firm Foundation	
Building Partnerships	
Developing The Dialogue	
From The Inside Out	
Moving With The Times	
<hr/>	
COMMISSION STRUCTURE	103
ORGANIZATION	104
FINANCIAL STATEMENT	104
<hr/>	
TABLES	105

MEMBERS OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of seven years and the other Commissioners for three-year terms. Two members completed their terms this year. There were no other changes in the composition of the Commission in 1993. The following are brief biographies of the members.

MAXWELL YALDEN

Mr. Yalden was appointed to the Commission in November 1987. After joining the Public Service in 1956, he held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and as Deputy Minister of Communications. In 1977, Mr. Yalden began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until taking up his present post.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Mr. Bhatia, a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India and founding member of the India Society of Winnipeg, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. He was at one time Director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association and has also served on the Cultural Advisory Committee of the City of Edmonton and the Province of Alberta. In 1980, he founded *Canadian Link*, formerly *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS

Mr. Collins was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. He is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He has also been President of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, Secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and Chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON

Miss Dickson, Q.C., was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. She is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dickson, Sachs, Appell & Beaman and a Director of the Canadian Paraplegic Association, Camp Awakening Inc. and the Canadian Bar Financial Association. Miss Dickson is also a former member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and past President of the Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

Mme Dupuis, of Quebec City, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. She is a Lecturer in Administrative Law at the École nationale d'administration publique of Quebec and Senior Counsel to the Government of Quebec on Aboriginal Affairs. Mme Dupuis has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services. In 1992 she was part of the Quebec Government's first program to assist francophone countries in the quest for democratization. She has also been involved in the research program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

ISABELLE IMPEY

Mrs. Impey, who is Executive Director at the Gabriel Dumont Institute in Prince Albert, Saskatchewan and Member of the Board of Governors of the Canadian Centre for Police Race Relations, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988 and served on the Canadian Commission from 1990 to 1993. Trained as a social worker, Mrs. Impey also worked for the Prince Albert Tribal Council from 1985 until 1991.

REGINALD STACKHOUSE

Mr. Stackhouse, of Bracebridge, Ontario, served on the Commission from 1990 to 1993. He is a professor at the Toronto School of Theology and Principal Emeritus of Wycliffe College, University of Toronto. Mr. Stackhouse was Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and a Canadian representative to the 1986 General Assembly of the United Nations. He has also participated in several human rights conferences including the World Conference of Experts on Human Rights in Ottawa in 1985, the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987, and the International Association of Official Human Rights Organizations in Philadelphia in 1991.

“All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

PREFACE

As the pages which follow will reveal, we are particularly conscious of our responsibility to a new Parliament to set down our conclusions about Canada's accomplishments and failures in the human rights arena, and to point the way toward the future.

It would surely be a major understatement to observe that it has not been a banner year in the great wide world outside our borders. In Africa, in Eastern Europe, in Asia and Latin America, the carnage often obliterates any semblance of rights. And even in Western Europe and North America there are disquieting signs of racism and ethnic disharmony.

At the same time, paradoxically, we celebrated the forty-fifth anniversary year of the Universal Declaration of Human Rights, in Vienna in June, with an almost unprecedented world conference on human rights involving more than one hundred and seventy nations and hundreds of non-governmental organizations. To the surprise of many, after what seemed interminable bickering, the participants finally came up with a declaration recognizing the universality and indivisibility of rights, whatever cultural or social differences may temper their application in practice. And national institutions like our own Commission, meeting in parallel sessions, were able to agree on criteria for improving the effectiveness of human rights organisations, and to begin to lay the groundwork for an international network to help create and reinforce such agencies.

More diplomatic hot air? I think it is more than that: I am convinced that fine principles mean nothing unless machinery accessible to ordinary people is in place as well, and any genuine move in that direction will eventually pay off.

Meanwhile, back in Canada, the rights debate has frequently tended to turn around the conundrum of diversity versus a common sense of social cohesion. We are pleased, so we say, that we have come to terms with a pluralistic society, perhaps better than our neighbours and friends. But at the same time it is evident, as it was during the debate over immigration and refugees last year, for example, that some of us at least are uneasy with the new situation we see around us and not altogether sure how to deal with the changes it entails. One thing is clear, I suggest: these matters need to be looked into from all sides. Averting one's eyes will not make the problem go away.

What we do agree about is that human rights are solidly rooted in this country by comparison with what we see elsewhere. Yes, there are incidents of racism and violence against women, as we report below. Equally, we can show that government has not responded adequately to the needs of the disabled. And who could not be moved by the unhappy situation of Canada's aboriginal peoples?

Does all this make Canada a racist or an indifferent society? I do not really believe so. What it means, in part, is that we pay more attention to these matters than others do, perhaps, some would say, because we have the leisure to do so. Whatever the reason, one of our most characteristic concerns is that we should not turn a blind eye to inequalities. We pass laws to that effect, and we have rooted the principle in our constitution. Now it is up to us to do something about it.

And here we have been a good deal less diligent. In my time with the Commission, we have been promised an improved Human Rights Act and amendments to the Employment Equity Act; we have had endless scrutiny of measures to remove the wage gap between men and women; commitments have been made to deal with the rights of children, of women, of disabled people, of our native communities; and the list goes on. But as for real, substantive accomplishments, the results have been meagre. Again, I do not suggest a deliberate attitude of indifference, but inaction and neglect can amount to the same thing. Doubtless there have been other priorities, but Canada has always been quick to tell others to mind their p's and q's, and it is time we did likewise at home.

I am hopeful that a new Parliament will see things in the same light. To govern is of course to choose, and the choices, I agree, are hard ones. But it would be more than unfortunate in the 1990's if human rights priorities were to be pushed aside because there are so many competing interests. We have a good record in Canada and we should be building on it, not allowing it to rust. Certainly that will continue to be the first objective of this Commission. I hope it will be shared by others.



As a final note, may I record that this year we lost a great friend to human rights. Walter Tarnopolsky was a devoted advocate and tireless champion of humanity and freedom. Scholar, judge and member of this Commission, he will be greatly missed by all who care for equality and mutual comprehension in Canada.

M.F.Y.

AN OVERVIEW

In a world that is increasingly aware of its interconnections, Canada occupies a privileged place: by virtue of its material good fortune, to be sure, but also because of its relatively peaceful history and institutions that on the whole work well. As a result, most Canadians recognize a double duty: to hold true to the human rights principles that have stood us in good stead here at home and to share our benefits with other peoples. Neither task was especially easy in 1993, but the work goes on.

Perhaps more sobering than the geographic extent of the world's troubles is their seemingly endless recurrence. It is difficult even to speak of human rights in a world that each day brings fresh reports of war crimes, infanticide, starvation and random slaughter. But it is also pointless either to wring our hands or to bury our heads in the comforting knowledge that such things do not happen here. The task for those who value human rights is always a practical one: how to make good on the ideals of tolerance and respect in a world beset with quarrels and incomprehension. Nineteen ninety-three was certainly no vintage year for international interventionism, but it would be a mistake to write off the many widely supported efforts to bring an element of peace, stability, justice and hope into the trouble spots of the world. Canadians have good reason to know the value of those things. We also share in the benefits they can provide, both at home and abroad.

SETTING THE STANDARDS

Before we get into the question of domestic performance, let us recall that 1993 was a special year for human rights in the international arena. The forty-fifth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, it was also the first time in twenty-five years that a world congress of national representatives and non-governmental groups had been organized to debate human rights questions and the broad principles that underlie human rights institutions.

From our perspective there were two issues that dominated the World Conference agenda in Vienna in June. The first was the proposition that, when every allowance has been made for local and cultural differences, equal respect for the dignity of every human being must remain the universal standard and the common objective of all who are committed to human rights. A second and no less important theme was the fact that the protection of human rights, as a practical matter rather than at the level of theoretical guarantees, hinges on the availability and quality of the mechanisms that are designed for that purpose.

The principle of universality is a contentious one. Indeed, it is sometimes suggested that there exists a hierarchy of rights according to which economic or developmental rights must first be satisfied before civil and political rights can be looked after, and that there can be no question of imposing the latter on developing states in the name of universality. In the end, however, it is important to recognize that human rights are neither contingent nor divisible. If we begin instead by accepting the notion that there are degrees and conditions of human dignity, we are setting foot on a very slippery slope indeed.

For that reason, we are pleased that Canada joined with the other participants in Vienna in reaffirming that “the universal nature” of international human rights principles is “beyond question”, and furthermore that “. . . it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to protect and promote all human rights and fundamental freedoms.” But human rights work must go beyond resisting the temptations of power politics and provide itself with the means to make those rights stick. This, too, was an important part of the message that Canada and this Commission carried to Vienna.

In the past few decades, our country has developed no small skill in protecting and promoting human rights, and it can take some pride in the institutional support that has been brought to bear to make them effective. With the passage of time, the significance of national human rights institutions has also become more apparent to the world community. For the first time, the Vienna Conference devoted particular attention to the ways in which practitioners can help each other by creating and strengthening such agencies and sharing their legal and procedural know-how. This was a central theme for Commission representatives who attended the parallel meeting of national institutions, where we joined with others in proposing the creation of a mechanism to help develop a more complete network of national institutions and to facilitate the exchange of expertise.

At a follow-up meeting in Tunis in December, representatives of some thirty-five national institutions elaborated on the role they might play in furthering human rights, and on the powers that they need to be effective in their own right. A coordinating committee of representatives from all regions of the world was given the mandate to look into the implementation of the decisions taken in Vienna and Tunis.

By attaching importance to institutional mechanisms, the Commission is, of course, pleading its own cause. There would be little point in urging this approach on fledgling democracies if we were not convinced of its value here at home. The fact of the matter is that the continuing effectiveness of human rights agencies in Canada is anything but guaranteed. While we must not make too much of public threats to clip

their wings, we clearly cannot assume, either, that their legitimacy and usefulness are universally accepted in this country or that they are immune to problems which beset other public institutions. Instead, we need to ask ourselves once again, especially as we submit our views to a new Parliament, whether Canada is doing all it can to protect its considerable investment in human rights. Hard-pressed as one might be to find a Canadian who is opposed to rights in a general sense, active interest is another matter.

RIGHTS IN RECESSION?

In the absence of any plain public consensus, there is all the more need to ensure that those rights that virtually all Canadians subscribe to are fully articulated and vigorously sustained. There is no denying that the high hopes engendered by the Charter of Rights and Freedoms have dwindled somewhat in recent years. We can only report with regret that repeated statements from parliamentary committees, from this Commission and from other human rights watchdogs have failed to galvanize the Federal Government into broadening human rights criteria or reinforcing the rules of compliance. The overall effect of inaction and delays has been to marginalize the struggle against discrimination and inequality.

The implication seems to be that such rights as independent living for people with disabilities or the issue of sexual orientation or equal pay for work of equal value are somehow secondary to the larger constitutional or economic questions of the day. What else is one to make of official behaviour that time and again promises reform only to back off when the horse sees the water? As we review yet another inconclusive year, we cannot afford simply to record an achievement here or a setback there; we must bring into focus those actions that seem to us necessary to bring about well-founded and lasting improvements to our whole system of human rights.

LEGISLATIVE REPAIRS

Although they are not the only instrument of growth, legislative amendments are at least a sign of serious intent. Last year at this time some of us were pinning our hopes on proposed amendments to the Human Rights Act put forward in December, and to the further prospect of changes to the Employment Equity Act. As things turned out, both hopes were dashed. However, early indications are that the new Government intends not only to reform the Employment Equity Act, as indicated in the Liberal policy statement, but also to move promptly to introduce constructive changes to the Human Rights Act. While this is not the place to revisit every possible measure that might require legislative attention, a few general points will nevertheless bear repeating as a new Parliament begins its work.

The Canadian Human Rights Act has not been comprehensively revised since its enactment in 1977, and the legally required review of the Employment Equity Act, undertaken in 1991, has yet to be consummated. In both areas, there are long-standing problems of inclusiveness, definition, control and accountability that seriously compromise the present effectiveness of the legislation. Canada is thus seeking to present itself internationally as a world leader in the systematic promotion of human rights at a time when its own vehicles of change are in need of repair.

Although the Commission, by and large, welcomed the proposals tabled in December 1992, we took the opportunity to express some important reservations, the substance of which can be found in last year's Annual Report. Since that particular Bill died on the Order Paper, we trust the incoming Government will act decisively to remove those weaknesses, and will find an early opportunity to improve the Act. In addition to amendments that have already been proposed by previous Governments at one time or another, we believe the following are urgently required:

- a provision to reinforce the independence of the Canadian Human Rights Commission by having it report directly to Parliament;
- measures to ensure that the Canadian Human Rights Commission has the authority and the means to carry out its legal mandate in all aspects of human rights, including employment equity;
- a clear requirement on employers and service-providers to accommodate special needs, short of a properly articulated and universally applicable standard of "undue hardship";
- the unequivocal inclusion of sexual orientation among the prohibited grounds of discrimination;
- unqualified removal of the existing exemption on mandatory retirement, including its special application in the Canadian Armed Forces;
- provisions to ensure that the "equal wages" section of the Act obliges employers to put in place active and enforceable programs of pay equity; and
- the appointment of full-time human rights tribunal members, with the necessary knowledge and expertise.

CHANGING THE CULTURE

Addressing the annual meeting of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies in Ottawa last June, Justice Beverley McLachlin of the Supreme Court described the guiding idea of human rights in the following words. "Everyone, male or female, coloured or white, old or young, handicapped or whole, is seen as being of equal worth and entitlement." It is our task to inspire Canada's overall culture with a sense of what that means in practical terms. That this ideal is somewhat closer to its realization than it has been in the past is undeniable, but 1993 still provided many reminders that human rights cannot expect a free ride.

A striking feature of the rights landscape in recent years has been the rapidly growing volume of documentation on our inequalities and inequities. Canada is not a racist or a violent country, and we do not suggest the contrary. Nevertheless there is inescapable evidence of aboriginal distress, unacceptable treatment of women, racial unease and the systematic exclusion of disabled people. In part this picture results from better reporting and an increasing unwillingness to hide the less attractive aspects of our society, but there also emerges what can only be called a common pattern of prejudice and discrimination which is pervasive in our culture and which needs to be resolutely challenged. That there are economic, demographic and geo-political factors that contribute to these tensions is indisputable, but that fact can only underline the importance of confronting them squarely and systematically.

THE WORK GOES ON

In making our pitch for better laws, rules and instruments of change, we must also have regard for what the Commission is and is not able to do with the means at hand. Our work has several aspects, and it is our goal to be as productive as possible in all of them. The overriding task is to keep an effective balance between the adjudicative and the advocacy aspects of our mandate. This means that we must continue to apply ourselves to:

- improving the efficiency of the complaint resolution process and the remedies achieved by it;
- further refining the processes by which we encourage federal and federally regulated bodies to provide solutions to problems of systemic discrimination in the areas of employment and pay; and
- helping to mobilize public support for specific issues, from aboriginal grievances and sexual abuse to inter-group relations and independent living for people with disabilities.

The core activity of accepting, investigating and resolving complaints continues to dominate the Commission's workload. With the help of short-term resources from Treasury Board and some further streamlining of our case-management procedures, we were able to make substantial inroads into our backlog of complaints investigation this year and hope to be in a position in 1994 to bring our input and output statistics into balance for the first time in many years. The Commission also set a new record in the disposal of cases this year, in part at least by renewed efforts to achieve acceptable resolutions and settlements without resorting to human rights tribunals.

EQUITY PROGRAMS

In the area of employment equity the stimulus of legislative renewal again failed to materialize, and cooperation from the authorities in the public sector was less than invigorating, with the unhappy result that the program spent another year largely becalmed in the bureaucratic doldrums. The Commission was nevertheless able to achieve useful practical settlements and resolutions in another nine of the investigations and reviews that have been undertaken since the Employment Equity Act came into effect in 1986. At the same time, seven are still in limbo pending either judicial or legislative clarification of the rules of the game. The publication of 1991 Census data largely confirmed the persistence of the gaps between the Canadian workforce availability of aboriginal peoples and persons with disabilities and their representation in organizations subject to the Act and in federal departments and agencies.

The situation with respect to pay equity was if anything even less satisfactory. The Supreme Court may have decided that the value of work done by women, either domestically or in the labour force, has been consistently depreciated, but neither the Government of Canada nor large numbers of federally regulated employers moved very much closer to accepting what this means for female-dominated jobs in their respective workforces. Although the Commission was able to resolve sixteen outstanding complaints in the course of the year, the Government once again showed no inclination to make pay equity an active ingredient in our human rights law. Moreover, continuing delays and protracted tribunal hearings into crucial claims involving over seventy thousand public service jobs have so far not provided much reason to hope that basic differences will soon be resolved.

All in all not a record to write home about. As we have noted above, however, the incoming Government has promised to give new life to equality and equity legislation. We can only express the hope that in the coming year its actions will speak as loudly as its words.

PUBLIC EDUCATION

If there is one area in which the Commission is not dependent on legislative or administrative amendments to fulfil its mandate it is the area of public education. Leaving aside the perennial question of inadequate resources, the challenge which faces any human rights body is to find better ways to develop the genuine respect for diversity on which all human rights depend. While Canada may pride itself on its support for tolerance and fairness, it clearly harbours other values that are not so easily reconciled with the Universal Declaration of Human Rights. With the quite limited means at its disposal, the Commission tries to make sure of four things as a result:

- that the public appreciates the point of what is being done to resolve allegations of discrimination, among other things by publicizing significant tribunal or court decisions;
- that both organizations and individuals recognize what is required of them in cultivating an environment that is free of bias, harassment or intimidation;
- that we work with other agencies and groups to amplify the human rights message and project it into the community in a form with which it can identify; and
- that, above all, Canadians appreciate how the systematic protection of vulnerable individuals and groups contributes to our common values and helps to immunize our society against behavioral viruses that can cause painful damage.

A FINAL WORD

As the following chapters will illustrate, the array of human rights issues in Canada is unlikely to diminish in the foreseeable future. It is an old saying that “the devil is in the details”, and it would not be unfair to say that Canada in 1993 was a lot longer on self-righteous expressions of concern than on the development of detailed solutions. We have argued internationally for the need to strengthen human rights monitoring across the board. Something equivalent must also be undertaken to deal with threats to fairness and equity on our own doorstep, and we must continue to remind all Canadian authorities that it is by our own high standards that we must expect to be judged.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

Nineteen ninety-three was billed as the International Year of the World's Indigenous People. It is in the nature of years and decades of this kind that countries try to put their best foot forward. Although the demise of the Charlottetown Agreement — and its rejection by a majority of native Canadians — inevitably placed a damper on Canada's efforts, particularly in the constitutional arena, both aboriginal and non-aboriginal Canadians continued to strive for more immediate practical improvements. It nevertheless remains the position of our Commission that the plight of native Canadians is by far the most serious human rights problem in Canada, and that failure to achieve a more global solution can only continue to tarnish Canada's reputation and accomplishments.

It is simply not possible to grapple with the many human rights issues that affect Canada's aboriginal peoples today without acknowledging how deeply they are rooted in two very different perspectives on our entire cultural and economic history. The difficulty that we now face is not that those perspectives are compelled to run on parallel lines but rather that they have become part of a complex symbiosis which makes it all but impossible simply to separate the two. It is no doubt true, for instance, that the lives of many non-aboriginal Canadians have been enriched by the unilateral development, flooding, mining, logging and fishing of lands and waters that once served the aboriginal peoples. But it is hardly less true that many native lives have become, however involuntarily, intertwined with the contemporary economy that those activities in some ways represent.

As a result, whether we speak of self-government or social services, land claims or employment equity, it is important not to think too simplistically. From the human rights standpoint, it has been apparent for decades that much of the discrimination suffered by Canada's aboriginal peoples stems from a basic confusion about the nature of their equality with other Canadians. Paradoxically, despite the "special status" and segregation that are implicit in such instruments as the Indian Act, these arrangements have failed to protect native people who remain on reserves from the encroachment of alien values; and they have led others to seek a place in the Canadian mainstream where they have virtually no special protection at all. The task before us, therefore, is much more involved than merely rejecting the one-sided and paternalistic relationship that has hitherto been inscribed in law; what we have to do now is to bring about a truly serviceable partnership that does justice to the better elements of both traditions.

WAYS OF LIFE

The Commission has tried to do its part in recent years to draw attention to the injustices and mismanagement that have undermined the human rights of native Canadians. We will continue to do so until there are more conclusive signs that a collective effort is underway that will genuinely renew the relationship. What the concentration on broader inequities may sometimes obscure, however, is that neither of the two main cultures involved is either static or homogeneous. While leaders deliberate about an ideal constitutional blueprint, life goes on. In the absence of an overarching design, all sorts of ad hoc and piecemeal accommodations come into being and the ideal of a comprehensive solution tends to fade toward the margin.

If anything was needed to make the point that the lives of aboriginal peoples of Canada are anything but stagnant or monolithic, the 1991 Census data did just that. The proportion of Canadians who identified themselves as having aboriginal origins rose by a staggering forty-one percent over five years, from a national total of some seven hundred thousand in 1986 to over a million in 1991. While a surge of this magnitude is clearly attributable in part to increased reporting rather than actual growth in the population, it is nevertheless evident that in almost all regions of Canada, aboriginal communities are predominantly young, growing and mobile. Unfortunately, youth and growth are not the only things contained in Statistics Canada's analysis. As we have pointed out on numerous occasions, aboriginal rates of unemployment, disease, suicide, incarceration and abuse also far exceed the national averages. The significance of these data goes beyond such traditional questions as how to provide the essentials for communities living on reserves to raise the much larger and tougher issues of how genuine improvements can be realized across a whole range of aboriginal situations and what kinds of fiscal and economic interdependence they imply.

THE ROYAL COMMISSION

These are very much the kinds of issue that the Royal Commission on Aboriginal Peoples was established to try to resolve. The Royal Commission reported on its second and third rounds of hearings in the course of the year, hearings held between October and December 1992 and between April and June 1993. After a fourth and final round at the end of the year, the Commission will have the prodigious task of digesting an enormous amount of testimony and research in order, in its words, "to develop integrated solutions that can resolve the current confusion surrounding such issues as Aboriginal governance, social development and economic renewal."

Probably one of the toughest nuts that the Royal Commission has to crack lies in the question of how a self-governing approach to the social and economic well-being of aboriginal peoples will be financed across the great diversity of native communities and situations. A mere shift towards self-government will not of itself generate more effective means for meeting either the material needs or the human rights of the peoples involved. To appreciate the scope of these questions, it is sufficient to review some of the more important developments that have affected aboriginal lives in 1993.

LAND CLAIMS

The sheer size of Canada's commitment to resolving aboriginal land claims was underscored by the signing last May of the country's most important land agreement to date. The Nunavut Final Land Claim Agreement gives the 22,000 Inuit of the eastern Northwest Territories title to some 350,000 square kilometres of land and financial compensation in the order of \$1.14 billion over 14 years. The Act to create the territory of Nunavut in 1999 received Royal Assent on June 10. In the words of the official announcement, this agreement, "reached after more than a decade of negotiations, is a modern day treaty which will provide certainty for Inuit and other Canadians respecting ownership and administration of land and resources in an area that covers one-fifth of the Canadian land-mass."

Also in May, an Umbrella Final Agreement was signed between four Yukon First Nations and the Federal Government. Although another ten aboriginal communities in the Yukon must still complete specific agreements, the culmination of some twenty years of negotiation provided just cause for celebration. Title to over 41,000 square kilometres of land will be transferred to a population of 8,000 aboriginal people along with \$242.6 million in cash compensation, a variety of other rental and royalty revenues, and guarantees of native participation in development and employment. No less significant from the standpoint of self-government, each of the four native groups concerned will have the power to enact laws for its citizens in areas ranging from culture and education to health and welfare services and the resolution of disputes outside the courts. At the same time, these agreements explicitly do not affect their ability to benefit from either the federal programs available to native people elsewhere or to "benefits, services and protection afforded other Canadians."

Provisions like these may prove to be crucial when the Royal Commission brings forward its global recommendations concerning self-government, self-sufficiency and the new relationship. One major source of confusion surrounding these issues is the exact nature of the relations among different orders of government that must flow from any reconfiguration of powers. In August, the Royal Commission

published a discussion paper, *Partners in Confederation*, that took the view that the inherent right of self-government is already guaranteed to the aboriginal peoples under the Constitution. At the same time it also pointed out that the right to self-government is not unfettered and must operate within the Canadian Constitution. Essentially this corresponds with the view we have expressed in the past: the inherent right to self-government must be agreed to exist; but more formal constitutional recognition of the fact would nevertheless contribute to the creation of a successful partnership.

FIDUCIARY RESPONSIBILITIES

The fact that Canada seems to be moving in the direction of aboriginal self-government in no way diminishes the responsibility that the Government of Canada at present has "to uphold the honour of the Crown" with respect to its fiduciary undertakings. As part of its acceptance of that responsibility, the Federal Government established the Indian Claims Commission of Canada in 1991 as an independent body of inquiry to examine grievances arising from such matters as the non-fulfilment of Indian Treaties. In August, that Commission reported on an inquiry begun in October 1992 into claims by two Saskatchewan First Nations that the Federal Government appropriated some thousands of square miles of their traditional lands in the 1950s to create the Primrose Lake Air Weapons Range.

In reaching its conclusion that between 1954 and 1961 the aboriginal claimants were deprived of the best of their traditional lands, and of their livelihood, and descended into a cycle of desperation and poverty, the Commission could find no excuses for the Government of Canada. "A fiduciary is subject to the highest standards of conduct known to the law", and the Government's actions amounted to a repudiation of those standards. Nor should we delude ourselves that this was some isolated aberration; the pattern of arbitrary and undercompensated breaches of trust is clearly visible in many aspects of the old relationship between non-aboriginal and aboriginal Canadians.

It continued to resurface in other ways in 1993. In April, the Royal Commission on Aboriginal Peoples heard testimony from Inuit families who were relocated from northern Quebec to the High Arctic in the 1950s. An earlier report prepared for this Commission found that even by the official standards of the time, that particular exercise of the federal responsibility for native people was mismanaged. The fact that the Government has still not brought itself to apologize for the suffering that resulted from the relocation is bound to strike a dispassionate human rights observer as adding insult to injury.

The clash of cultures and the breakdown of the trust relationship was nowhere more apparent in 1993 than in the Innu communities of Labrador, most notably in the traumatized community of Davis Inlet. In response to representations from Innu leaders in 1992, this Commission asked the Dean of Common Law at the University of Ottawa, Donald McRae, to investigate certain aspects of their treatment by the governments of Canada and Newfoundland. When the resulting report was published in August 1993, it reached several major conclusions:

- that the Government failed to assume its constitutional responsibility for the Innu when Newfoundland joined Canada in 1949;
- that, as a result, the Innu communities of Labrador have not received the “same level and quality of services” as other aboriginal peoples in Canada;
- that the Mushuau Innu have been subjected to three relocations since 1947, with “disastrous consequences for them”; and,
- that there has been a persistent failure since 1967 either to provide the Innu with the living conditions they were promised when they moved to their present location at Davis Inlet or to remedy such fundamental deficiencies as the lack of running water or a sewage disposal system.

It is impossible, when reading about these breaches of the federal stewardship and the social problems to which they have contributed, not to detect signs of differential treatment, however unintentional. The buck-passing that has been visited on the Innu for generations would long ago have provoked public outrage if it had happened to non-native Canadians.

BREAKING THE MOLD

With hindsight one can see that the whole idea of the federal stewardship over aboriginal peoples — and its manifestation in the Indian Act and a Department of Indian and Northern Affairs — has been an attempt to rationalize and legitimize the relationship between colonizers and colonized. As such it can be criticized on several counts: first, that even in principle it was paternalistic; second, that as often as not it failed on its own terms; and, finally and perhaps most importantly, that it could not hope to last.

When at the heart of the old relationship one finds an Indian Act regime that in many ways segregates aboriginal peoples and undercuts their traditional ways by creating social dependency, one can almost

predict the difficulties that both communities are faced with today. On the one hand, the economic desolation of many reserves has encouraged an outflowing of native people looking for a way out while, on the other, belated revisions to the Indian Act have enabled other aboriginal people to register themselves for such benefits as may be due to them as Status Indians.

The effects of dislocation are most obvious for aboriginal people who live in urban centres, although the problem is not confined to them. It is true, as a Royal Commission report on Aboriginal Urban Issues made clear this year, that Canada's native population is increasingly urbanized and that for many of these people the city has little to offer except hardship, discrimination and cultural alienation. Nor, of course, does the diversity of the urban aboriginal population lend itself to the creation of new, self-supporting communities. To further complicate the situation, these people must depend for outside help on provincial and municipal authorities for whom, in most cases, they are simply part of the general population.

A mere listing of the ills that attend on many aboriginal people in urban settings makes it all too clear that something more systematic must be done to enable them to regain some hope, community and purpose in a tough and rapidly changing environment. The Royal Commission-sponsored National Round Table that reviewed the problem felt that questions of jurisdiction and organization were fundamental to any solutions. Neither the old classifications of native peoples associated with the Indian Act, nor the crumbling administrative structures that have derived from it, nor even the variety of cultural and political conditions that exist among the people themselves suggest that real solutions can simply be patched together. The Round Table's discussions of new forms of native affiliation and self-government, of "status-blind" access to funding and services, and of the need for "a clear urban representative body that is heard by government", all give some idea of the way that things must go.

In the meantime, however, the fall-out from a status-based system continues to produce other headaches for those who are still subject to the Indian Act regime. It has been almost nine years since Parliament amended the Indian Act to ensure that Indian men and women were treated equally in matters relating to their registered status. These so-called C-31 amendments have resulted in over 90,000 aboriginal women and children becoming registered since 1985. But the reintegration of Indian women into reserve communities has been painfully slow, hampered both by the chronic lack of adequate housing and infrastructure and by the sometimes less than welcoming attitudes of the communities themselves. Some communities have launched court actions to overturn the 1985 amendments, citing the need to protect collective aboriginal interests. For our part, while we recognize the

need to balance individual and group interests, we cannot accept that the rights of aboriginal women to substantive equality in the day-to-day lives of their community must be sacrificed to an allegedly superior claim. Any system of aboriginal self-governance which failed to recognize the inherent equality of all its citizens would be a contradiction in terms.

SYSTEMS OF JUSTICE

A Royal-Commission-sponsored Round Table on Aboriginal Peoples and the Justice System met in Ottawa in November 1992 and issued its report this year. While some of the areas of conflict and breakdown in this area have been common currency in recent years, the Round Table took the encouraging view that reforms are not just urgent but attainable. Most of the participants appeared to share the analysis of Patrick Macklem of the University of Toronto that "neither the current distribution of legislative authority nor the judicature provisions pose any serious impediment to the establishment of a separate or parallel system of justice for Aboriginal people . . ." There is, however, much work to be done before such a possibility is realized. Nor is everyone persuaded — as we have noted above — that parallel systems will necessarily afford greater social protection to vulnerable groups such as women and children.

That some forms of aboriginal justice do work was the most important sub-theme of the Round Table. The conference heard reports from a variety of settings, from the Northwest Territories and British Columbia to Ontario and Quebec, that suggest that locally organized instruments of justice can at least raise the sense of community participation in the handling of offenses and better accord with the values of reconciliation on which many traditional native systems are based. The Round Table acknowledged, however, that many gaps of knowledge, practicality and confidence remain to be narrowed before comprehensive reforms can be brought about.

HEALTH

This was perhaps even more true in an area that bears directly and intimately on the life of every aboriginal Canadian: the area of personal and social health. This too was the focus of a National Round Table conducted under the auspices of the Royal Commission. It is no easy thing to get beyond the horrendous symptomatic data on mortality and morbidity that have now accumulated on this subject. But if healing in the broadest sense is to become the foremost objective of a renewed relationship, we need to understand the underlying causes as well as the extent of these phenomena. No doubt continuing anomalies in the relationship between non-native authorities and native communities has done much to undermine their cultural systems. To what extent the return of effective self-determination and the revaluation of traditional

native practices can, between them, restore the general wellness of so many people it is not possible to predict, but clearly the pursuit of well-being must pass substantially along that road.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Canadians have known for a long time that the plight of many aboriginal peoples is compounded by under-employment and joblessness. In the first-ever survey of native work, earnings and education, released by Statistics Canada in September, we were provided with a clinical close-up of these phenomena. Not only was the unemployment rate of aboriginal Canadians two and a half times the national average but, of those who did have paying jobs, seventeen percent had an annual income of less than \$2,000. Native people looking for work reported that there were few or no jobs available to them, and about forty percent found that their education or experience failed to match the jobs they could find.

In 1993, neither federal employment equity legislation nor native training schemes appeared to make much headway in responding to this state of affairs. Such increases in the employment of aboriginal people as were reported were due in good part to additional self-identification among existing employees. Even so, the total job share for aboriginal people was one percent of a total workforce of over six hundred thousand, well below the availability estimate of 2.1 percent provided by the 1986 Census, let alone the 1991 estimate of three percent. Furthermore, wages for native men and native women were fourteen percent and eleven percent less than the average salaries for all men and all women.

At first blush, the figures for aboriginal employment in the federal government itself may look more encouraging, but overall growth over the last six years has been a miserly 0.2 percent from 1.8 percent to 2.0 percent. Moreover, when the Department of Indian and Northern Affairs is removed from the calculation, the remaining seventy-eight federal departments and agencies can only muster a total of fewer than four thousand aboriginal employees — a proportion of 1.7 percent for a native workforce that is over three percent of the overall Canadian workforce. One cannot feel very sanguine about promises of more self-government and improved development for native peoples while the present regime does so poorly on its own terms.

DISABILITY

If being disabled seems somewhat remote from the personal experience of many Canadians, the latest Census figures reveal that disability touches far more of us than we may realize. Over four million

Canadians, or sixteen percent of the total population, identified themselves as having some degree of disability in 1991, and more than eight hundred thousand reported severe disabilities. The increase over 1986 — some 845,000 in all — is largely attributable to three factors: better enumeration, an ageing population, and an environment in which individuals with disabilities are more comfortable about identifying themselves. Whatever the reasons, however, the very substantial numbers involved mean that the potential for discrimination on those grounds becomes much easier to comprehend.

The new figures also draw attention to particular problems in education and employment. About one in five disabled people of working age were found to have only an elementary education or less, compared with one in twelve of the general population, and only six percent had obtained a university degree, compared with fourteen percent for the remaining population. More than half of all individuals with disabilities between the ages of fifteen and sixty-four were either unemployed or outside the workforce altogether; and of those who were unemployed, a significant proportion believed they had been refused employment because of their condition at some point in the last five years. As if this picture were not gloomy enough, the Parliamentary Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons produced a report in 1993 called *Completing the Circle* that showed that the incidence of disability in native communities is two to four times the national average and that significant proportions of the disabilities concerned are either congenital or due to accidents.

LEGISLATION

We have already drawn attention to the pattern of promise and inaction that has been turning the Canadian Human Rights Act into something of a legislative antique. A particularly unfortunate illustration is the Federal Government's long-unfulfilled commitment to legislate a clear duty to accommodate people with disabilities, as well as other groups with special needs. Arguments to the effect that this would place an immoderate burden on employers have little or no foundation in fact. United States data elicited by the President's Committee on Employment of People With Disabilities suggest to the contrary that about half of any required accommodations to the workplace can be made for under fifty dollars, and that more than two-thirds cost less than five hundred. This does not mean that there are no costly accommodations, but all told they do not represent a bad investment, especially as many employers themselves acknowledge that the returns will, over time, far outweigh the costs.

Meanwhile, when proposed amendments to the Human Rights Act died on the Order Paper this year, many of those representing people with disabilities were not inconsolable. The proposed amendment on

reasonable accommodation, for instance, was too vague and would have introduced an undefined notion of “operational effectiveness” as a legal defence against the obligation to accommodate. With this kind of shield available, it is conceivable that even minor accommodations could be presented as endangering an organization’s profitability and competitiveness. We also share the belief that the amendments were seriously off-base in offering a blanket exemption to the Armed Forces. The so-called universality of service principle — that all who serve in the military, in whatever capacity, must be judged against the physical standards that might apply in combat situations in time of war — effectively excludes from military service many good candidates with relatively insignificant disabilities.

That legislative initiatives may also do more to restrict opportunities than to expand them is hardly news. This may well be the case with revisions to the Immigration Act Regulations that would determine the medical admissibility of people wishing to immigrate to this country by means of a formula to calculate whether or not they would cause or might reasonably be expected to cause “excessive demands” on Canada’s health or social services. We, of course, accept the need to have regard to the public purse, but this procedure seems to us unduly rigid; what matters in determining admissibility is that each case be evaluated individually and in context.

ACCESSIBILITY

Accessibility is to disability what ice is to hockey — if you don’t have it you can’t play. The *idea* of full and unconditional access for people with disabilities has been generally well-received for a generation or more, but that has not made its realization either automatic or uncontested. More often than not, accessibility has been treated as an administrative after-thought, to be tackled only when one runs out of other more pressing things to do. There are, however, occasional examples of what can be achieved by government departments and agencies when commitment to principle is matched by constructive action.

The political drama of elections naturally overshadows the enormous efforts behind the scenes to ensure that they run smoothly. The latest federal election was, however, a showcase of imaginative ways of accommodating the needs of individuals with disabilities in the electoral process. Those that have followed this issue will also know that this has not been achieved overnight; the question of universal access goes back to the 1984 election and beyond. But it was only in May that a number of amendments to the Elections Act at last received Royal Assent. They included the introduction of a mail-in ballot for those who cannot readily make use of local polling stations and the repeal of a section of the Act which previously disenfranchised individuals with mental disabilities. The results which Elections Canada

has achieved in explaining these changes and in tackling the issue of accessibility have made it a leader in the field and demonstrated in the process that, given the right frame of mind, little is either impossible or unduly burdensome.

Revenue Canada's commitment to finding solutions rather than offering excuses also deserves recognition. As part of a settlement agreement with a complainant, the Department agreed in 1990 to provide taxation information and services in a form accessible to people with disabilities. Since this commitment was made, the number of requests for information in this form has continued to grow and this year exceeded one thousand. A number of advocacy groups for the disabled have praised the department's efforts and its willingness to consult with disability organizations.

The Commission was similarly heartened by the reaction of Bell Canada to concerns expressed by the Canadian Association of the Deaf. At a meeting that we organised, the two parties discussed at length Bell's original intention to remove the public pay teletype machine (TTY) for people with hearing impairments that had been installed at Terminal 3 at Toronto's Pearson International Airport. Bell not only agreed to retain the TTY but also undertook to install the system at Ottawa International and Terminal 2 at Pearson. As a bonus, the company pledged itself to carry out a more comprehensive assessment of its services for deaf and hard of hearing customers. The results will be awaited with great anticipation.

We also welcome a decision taken by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission this year to overrule a proposal by several phone companies to remove or significantly limit the present exemption for visually impaired, disabled or elderly customers from paying directory assistance charges. This Commission and a number of groups representing people with disabilities appealed to the CRTC to have the exemption left in place. The point was made that blind and visually impaired Canadians have no choice but to use directory assistance if they wish to have access to the phone system at all. The CRTC agreed, and many people with disabilities were considerably relieved.

Our 1990 survey of the accessibility of government facilities across the country checked some thirty-two government facilities against the Barrier-Free Design Standard of the Canadian Standards Association and found all of them wanting. We were therefore encouraged when Treasury Board put out a revised policy on accessibility that required all facilities leased or owned by the federal government to be brought into conformity with the CSA standard by 1995. It remains to be seen how many departments make this deadline. There is no disputing that times are tough in the public service, but it would be disappointing

to the Commission, and even more disappointing to people with disabilities, if accessibility for those who are least able to help themselves were to become a victim of bureaucratic belt-tightening.

The Commission will write to the departments and agencies that took part in the 1990 survey to find out what actions they have taken to bring their facilities up to par. However, our surveys are at best small-scale, and the time has come for a more comprehensive analysis. After writing to the Office of the Auditor General in November, we were pleased to receive a commitment from that agency to review the progress made by departments towards refitting government buildings to accessibility standards by 1994-95. The Parliamentary Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons has also recommended a comprehensive review of federal legislation, regulations and guidelines dealing with this issue. The ultimate goal is to develop a national accessibility standard that would be applicable in all Canadian jurisdictions. Acceptance of a nation-wide building-code standard, as distinct from the patchwork of different measures we now live with, would go a long way towards removing the present confusion about what it means for facilities to be barrier-free.

Our accessibility survey of various bank and Canada Post facilities in 1992 led to a generally favourable assessment. Although none of the facilities we looked at was entirely without problems, the overall standard of performance was quite high. Since that time, various banks have issued advertisements to make it clear that people with disabilities are valued customers and that efforts to provide better services are proceeding. We also note that the banks are developing adaptation plans to deal with some of the physical barriers identified in our survey: the inaccessibility of many automated teller machines and the height of counters, for instance. We will continue to monitor their progress on this issue.

The response from Canada Post has been less convincing. Although we have received several assurances that a long term action plan is being developed, complete with specific targets and dates, we have been provided with no evidence of a concrete attempt to deal with specific accessibility problems. Meanwhile, the Commission continues to receive complaints from disabled customers that many Canada Post facilities are not accessible, especially those in rural areas or in pharmacies and corner stores.

Similar problems have marred the follow-ups to two other Commission surveys dealing with the availability of government publications in alternate formats and TTYs in federal offices. We found, for example, that Treasury Board communications policy still does not make it mandatory that publications be available in alternate formats. Even though some departments have made efforts on their own account and

the Board is attempting to ensure that they do provide such services, it takes no genius to predict, given the current fiscal environment, that actual provision of alternate formats will depend on the importance each department happens to attach to the issue. On a more positive note, a decision by the National Library of Canada to produce a bibliography of all federal publications available in alternate format from 1981 to 1992 was understandably welcomed by the disabled community.

In following up on the availability and working condition of TTYs, the Commission found that only modest improvements had been made. Despite assertions that these services were up and running, there were problems across virtually all government agencies and in all regions of the country. Departments now have the machines, but many have no trained personnel to answer them. In 1993, for purposes of comparison, we also sampled some private sector organizations: two-thirds of the TTYs called answered first time, a response rate significantly higher than for government bodies, where the figure was less than half. While this is encouraging, it has to be said that a larger percentage of private sector companies offer no TTY service at all. Disabled consumers are thus given the unfortunate choice between a promise of service that does not work from the government or a more efficient but much more limited service from the private sector.

TRANSPORTATION

Unlike other working Canadians, people with disabilities are often left at the curb when it comes to getting to the job. But the issue goes much deeper than that. Transportation is a key to full participation in our society: it enables people with disabilities to go to the ball game or the theatre, visit friends and family, go on holiday and travel to distant places — in short, to enjoy the activities that most people can take for granted.

This point has been hammered home for years. Statistics Canada indicated in 1990 that as many as two hundred thousand disabled individuals over the age of fifteen had had trouble travelling by airplane, bus or train. Finally, after five long years, the proposed Regulations on the Terms and Conditions of Carriage of Persons with Disabilities are to come into effect in January 1994. Their main purpose is to ensure that services are provided to people with disabilities in a uniform manner, and to require carriers to accept an individual's determination of whether he or she is able to travel without an attendant. They also deal with such questions as how the disabled traveller is to be identified, prior notification of special needs, the level of assistance to be provided at different stages of a trip, procedures for the transfer of passengers from wheelchairs to aircraft seats, and the transportation and stowage of such aids.

Last year we welcomed the commitment to finally deal with the issue of attendant fares. The relevant amendments to the Air Transportation Regulations were published officially by the National Transportation Agency in September, 1993. Their intention is to put to rest the long-standing issue of whether a disabled traveller who requires an attendant should be required to pay an additional charge. As published, the regulations propose that a traveller be charged an additional twenty-five percent when accompanied by an attendant. This is presented as a compromise between the wishes of the airlines, who until now charged an additional fifty percent, and the position of disability groups, which have consistently argued that no additional charge should be levied. We agree with the latter, especially in light of evidence that any costs to the airline industry would represent an extremely small fraction in a 7.5 billion dollar industry.

The accompanying Attendant Fare Regulations propose that individuals with certain disabilities or who are more experienced in dealing with their disability should not require an attendant. The disabled community argues that this is a matter for the individual to decide and that to exclude any broad category of disability based on general assumptions is not consistent with the principle of self-determination. The regulations assume, for instance, that within a year of becoming blind or paraplegic a person will no longer need an attendant, a rather sweeping generalization. Paraplegics who have good upper body strength may not require an attendant; many others will, however. It seems that the NTA may be prepared to compromise and allow a disabled passenger to travel with an attendant at the reduced rate if medical proof is provided indicating that this is necessary for safety reasons.

This is not the first time that the NTA and the disabled community have come to different conclusions about the impact of these regulations. They have also not settled the issue of who should determine how to accommodate individuals who may need more than one seat because of the nature of their disability. Still unresolved too is the question whether individuals with a disability may choose their own attendant or appeal a carrier's decision not to recognize their choice of attendant.

The Parliamentary Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons commented in a June report on the failure thus far to oblige carriers to eliminate undue obstacles, thus leaving disabled people with little option but to seek redress either through the Charter or human rights complaints. As the Committee observed, various disabled persons units, directorates and secretariats that dot the federal administration operate too much at the margin of their respective departments. The Committee also took note of the Treasury Board's and the Privy Council Office's propensity to veto decisions and

recommendations of the National Transportation Agency even when they have been arrived at after lengthy consultations with the public. If similar initiatives are to end up in the central agency graveyard for lack of real commitment it is difficult to believe in the much-touted National Strategy as a vehicle for overcoming issues of concern to the disabled community.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The Parliamentary Committee also reported this year on the effectiveness of recent measures to improve the integration and equitable treatment of disabled persons in all sectors of society. Despite a great deal of superficial government activity, it concluded that disabled people are still barred in many ways from full and equal participation in employment. Over one million working-age people with disabilities are not in the labour force at all, and according to evidence presented to the Committee some sixty percent of working-age Canadians who have a disability have an income of less than ten thousand dollars a year. Such a waste of human potential is both inexcusable and improvident. The essential rationale behind the Americans with Disabilities Act, that the costs of employment and accommodation initiatives are significantly less in the long run than a system that maintains a sub-population dependent on various forms of government assistance, is one that applies just as much in the Canadian setting.

The Parliamentary Committee's March report, *As True as Taxes*, also pointed out that people with disabilities who benefit from income support while taking a job will more than likely lose free access to a range of services, including drugs and technical devices that are essential to their well-being. Furthermore, people with disabilities who accept a job need to know that it is for a reasonable term, that the rewards will exceed the cost of services required to deal with their disability, and that it will leave them some money to live on. If the system is such that an individual's well-being is in effect threatened by the opportunity of employment, then the system must be changed. Moreover, if the Government really intends to remove existing disincentives to the economic participation of disabled people, its first course of action will be to ensure that the relevant social, economic and tax policies speak with one voice to that effect.

The combined performance to date of departments, agencies, Crown corporations and other employers in the federal domain is not inspiring. The representation of people with disabilities in organizations covered by the Employment Equity Act in 1992 was 2.5 percent, and for the Public Service 3.0 percent. Both compare poorly with the 1986 labour force availability estimate of 5.4 percent, let alone the 1991 figure of 6.5 percent. In the last six years virtually no progress has been

made by disabled people under the present Employment Equity Act and even less within the Federal Government. The new Government's electoral platform contained promises to reinvigorate the present employment equity strategy, and this will certainly be helpful, but it is becoming increasingly clear that the situation experienced by those with severe disabilities in Canadian society will require something more than a revamped employment equity structure. The statistical evidence is disturbing in the extreme: of the well over three hundred thousand Canadians between the ages of fifteen and sixty-four who indicated a severe disability in the 1991 Census, some seventy-five percent were outside the labour force and dependent on social assistance. Those who were actively seeking employment had an unemployment rate of just under thirty percent, or nearly three times that for people without disabilities and substantially higher than the comparable figure for 1986. Furthermore, many of those with severe disabilities are employed only on a part-time basis and in low paying jobs.

To put the matter simply, the gap is widening between those with minor or moderate disabilities and those with severe disabilities, and it is time that the needs of the latter were examined and incorporated more specifically in government policy and legislation. As an example of the possibilities, a leading disability advocate has pointed to the German system as one that deals more effectively with the special employment difficulties experienced by those with severe disabilities. Essentially, it places a levy on all public or private employers with a workforce of more than sixteen people who fail to employ a given proportion of people with disabilities. The levy is then ploughed back into programs designed to increase employment opportunities for those who are still not fully included. What is most appealing about this approach is that it allows extra credits for companies that employ individuals with more severe disabilities. Similar systems have been tried in Japan, France and the Netherlands. While this approach remains untested in a Canadian setting, its ability to spotlight employers who do little in this area while rewarding those who take their responsibilities seriously is attractive.

DRUG TESTING

Under the Human Rights Act, dependency on drugs is a disability and actions by employers that try to ferret out or discipline employees who are drug-dependent, or are perceived to be so, may therefore give rise to discrimination. Our position on drug testing has been stated many times. We believe that there is no sustainable argument to support across-the-board testing of entire industries or broad categories of employees. This position is based upon three facts: first, there is no evidence to suggest that Canadian society has a serious drug problem; second, there is even less indication of such a problem among those with full or part-time employment; and, finally, drug tests are not a

reliable indicator of safe performance in the here-and-now — at best they show only that an employee may have used a particular drug at some point in the past, perhaps several weeks before. Better supervision would be both more efficient and more effective in ensuring that employees are not under the influence of drugs while on the job, rather than seeking will-o'-the-wisp evidence of potential drug dependency. Such hands-on evaluation also enables the employer to identify employees who are experiencing other problems that might create a safety crisis, such as alcohol dependency, abuse of prescription or non-prescription medicines, stress and fatigue, none of which is determined by the arbitrary message-in-a-bottle approach that is the focus of actual drug-testing programs.

Many of these arguments are at present under review by a Human Rights Tribunal which is looking into the drug testing program of the Toronto-Dominion Bank. The Tribunal has already heard the Bank's argument that drug users are more likely to associate with criminal elements and are therefore more susceptible to criminal influence that might lead to blackmail and perhaps theft. The response of many observers is that, even if this were so, an individual's susceptibility to that kind of influence is unlikely to be predicted from a pre-employment drug-test. In practice, the effect of applying such a test to all candidates for employment is to lay them open to further inquiries into their off-duty behaviour and to potential discrimination in employment on the grounds of perceived drug dependency, whether or not it has any discernible relation to their performance on the job.

The Canadian Armed Forces also pursued their drug testing program this year by taking urine samples from some 5,500 military personnel. The results showed that CAF members were no more likely to use illicit drugs than people in the general population. Some 1.3 percent of those tested had taken an illicit drug at some point in the recent past, nearly always cannabis, while only a tiny percentage (0.02%) were found to have used cocaine. When one sets the cost of conducting these tests beside the usefulness of the results, the rationale for continuing this intrusive practice looks thinner than ever. The Commission does not condone the use of illicit drugs, but we continue to oppose attempts to identify the one percent who may be perceived to be drug dependent by invading the private lives of the ninety-nine percent who are not. The results of such an exercise have not been shown to be a valid way of identifying employees who could be a public safety hazard.

AIDS

Of the many disabilities that may give rise to suspicions of discrimination, few are more sensitive than HIV infection and AIDS. The reasons, of course, are not far to seek, given that the virus is generally transmitted through sexual activity, drug injection or tainted

blood. But if our public institutions are much more aware of AIDS issues than they used to be, they have not necessarily discovered how best to deal with the health problems themselves, let alone the human rights implications.

Funding

The National AIDS Strategy announced in 1990 committed the federal government to act in the areas of education and prevention, research and care, and treatment and support. When that strategy was renewed in March this year, the Minister responsible said that the \$37.3 million per annum that had been allocated in Phase I would be increased to \$43.2 million a year for each of the five years of Phase II, from 1993 to 1998. While this is a substantial increase, it is well short of the \$55 million a year that the Parliamentary Ad Hoc Committee on AIDS had earlier judged necessary to sustain the present strategy. Everybody recognizes that money is tight, but a case can certainly be made that the larger our investment in preventing the spread of AIDS at this point, the smaller the health and other costs will be in future.

AIDS in Prisons

Among the settings that have become particularly conducive to the transmission of AIDS are our prisons. The Correctional Service of Canada has therefore taken a useful precautionary step by making condoms available to inmates, but more needs to be done to reduce the health risk. Studies of jails in British Columbia and Ontario continue to show a strong link between the use of needles to inject drugs and the spread of HIV. This can only reinforce the suggestion we have made in earlier reports that, at a minimum, needle cleansing agents should be made available to inmates. Last year, the Solicitor General created an Expert Committee on AIDS and Prisons to assist the Government in protecting the health of inmates and staff and to prevent the transmission of HIV in federal correctional facilities. The Committee has now presented comprehensive recommendations, a number of which are similar to those we have put forward in the past. Besides endorsing the general principle that inmates should have the same access to preventive and other health measures as the general public, the Expert Committee has also stressed the importance of better education and the specific need for inmates to have "access to bleach, condoms, dental dams and lubricants in regularly frequented locations." We trust that the Government will carefully consider and implement these and other worthwhile recommendations of the ECAP working group.

A Case for Compassion

Last year we reported that we were awaiting the decision of a Human Rights Tribunal in Simon Thwaites' complaint against the Canadian

Armed Forces. Mr. Thwaites had been released from the Armed Forces after it came to light that he was HIV positive. The Tribunal heard the case this year and found in favour of Mr. Thwaites. It concluded that

the CAF did not go far enough and did not do what it could to reasonably and properly assess Mr. Thwaites. It also failed to make a full assessment of his condition and determine whether he was exposed to risks significantly greater than the usual risks for those who are not disabled of going to sea and being remote from hospital facilities and specialist care should an unexpected medical emergency arise. In essence, the Forces' Career Medical Review Board decision to dismiss him was not based on the most authoritative and up-to-date medical, scientific and statistical information available.

The Canadian Armed Forces were ordered to pay Mr. Thwaites \$152,000 in compensation. By this time he had fallen into a difficult financial situation and was in need of the monetary award. However, the Armed Forces chose to appeal the decision; and they not only applied to the Federal Court to stay the Tribunal's order, but further requested that Mr. Thwaites not be allowed to benefit from the award while the case was under appeal. In rejecting the latter application, Judge Jean-Eudes Dubé of the Federal Court observed that Mr. Thwaites "should be allowed to live his remaining days in dignity." The award was therefore to be paid pending the appeal, which will be heard early in 1994.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

October, 1993 saw the passing of a man whose life was an example to those who strive for a more decent society. Wilson Head was born in Georgia in 1914 and immigrated to Canada in 1959. In 1975, he founded the Urban Alliance on Race Relations, which is still among the leading organizations working for social justice in this country. One of the more important projects that he undertook was a study of discrimination against blacks for Nova Scotia's Marshall Inquiry. In his report, he wrote: "It should be apparent that a democratic society faces a cruel dilemma when it promises equal opportunity to all, and yet a considerable portion of its population suffers from discrimination based on its racial classification." The challenge for Canada remains as it was during Mr. Head's lifetime, to find new and practical ways to translate a commitment to equality into a social reality.

A CRUEL DILEMMA

That "cruel dilemma" has a way of becoming more acute when standards of living are at risk; when times are hard and the world

unstable, ethnocentrism of every kind is more easily exacerbated or exploited. Canada witnessed several events in 1993 which, though isolated, were nevertheless disturbing. Throughout the year, racist organizations continued their efforts to evade the law and operate telephone "hate-lines" in several cities. Some of these groups were also reported to be undertaking paramilitary training in the Maritimes and Ontario. A few apparently random but brutal assaults were carried out against members of visible minorities. There were several suspicious fire-bombings in British Columbia. Crosses were burned and racist leaflets left on people's windshields in Ontario. The Ku Klux Klan marched in full regalia in Quebec's Eastern Townships. Skinheads tried to push a black woman onto the Metro tracks in Montreal. Anti-black pamphlets were handed out in Halifax school yards. And synagogues were vandalized in Montreal.

In some ways more disquieting were the revelations of racist behaviour among some of Canada's soldiers, including individuals assigned to peacekeeping duties in Africa. Seeking to maintain their reputation for impartiality, the Canadian Armed Forces have taken action against those involved and begun the development of a more effective anti-racism policy and program. Clearly, it is not enough to react to media reports and violent incidents after the fact; initiatives to deter racist behaviour are a necessary aspect of professional development for our service personnel. A more comprehensive anti-racist approach, together with better screening, should help to ensure that Canadians in uniform are prepared to uphold the basic values of tolerance and equality in the line of duty.

Other Canadians in uniform — members of police forces — were also criticized by community groups for allegedly insensitive or racist behaviour during 1993. Questions have continued to be raised about shootings involving visible minority suspects, but accusations of police prejudice are by no means limited to such extreme situations. Amnesty International has expressed concern about the kicking and punching of two Chinese-Canadians by Vancouver police during a 1992 raid. Visible minority women in the Toronto area allege that they were subjected to degrading strip searches. An officer with the Toronto police has been identified as a member of the white supremacist Heritage Front. And the RCMP have had to apologize and pay compensation to an Inuit woman who was arrested and taken on an eight-day journey through several jails in order to act as a witness at the trial of a man who had raped her.

To be fair, it must also be said that several police forces have made significant efforts to improve their performance in the area of race relations. The Royal Canadian Mounted Police, for example, have lent support to the operations of the Canadian Centre for Police Race Relations and have published a booklet for employees and the public

to demonstrate their commitment to diversity. They have also given full cooperation to employment equity reviews initiated by the Commission, acknowledging that the present representation of visible minorities in the RCMP remains much too low.

Measures like these help to relieve tensions but a more assertive effort to combat hate crimes is needed to reassure Canadians that the authorities view offenses motivated by bigotry as particularly serious in a democratic society. As we have recommended in earlier reports, it is especially important that allegations involving the police — and for that matter the Armed Forces — be dealt with in an objective and independent manner which entirely eliminates any suspicion of whitewashing.

RESPONDING TO HATE

How society should deal with manifestations of overt racism sooner or later raises the matter of freedom of speech. On the whole, Canadians respect a person's right to express any opinion, however absurd or offensive it may be, because censorship is accepted as having grave consequences for personal liberties and democratic society as a whole. At the same time, we are also committed to upholding the principles of mutual respect and protection of minorities. The conflict is clear and leaves many people puzzled as to how far our laws should go to ensure that individuals and minority groups are not stigmatized or endangered by the untrammelled exercise of free expression.

We all recognize, of course, that no freedom is absolute: each person's liberty is limited in that it must not infringe on the rights of others. The usual illustration is the ban on falsely yelling "fire" in a crowded theatre. Graphic as that illustration may be, however, it is not all that pertinent. Shouting "fire" obviously creates an immediate danger while name-calling or racial theorizing usually does not. In practice, different countries have adopted different legal attitudes on this matter. In the United States, it is generally acknowledged that the freedom of speech that is guaranteed by the First Amendment should not be limited strictly as a function of the potential damage it may bring about to particular groups. On the other hand, Canada, the United Kingdom, France and a number of other European countries have followed a somewhat different tradition and enacted legal restrictions against speech that promotes racial hatred, not only when it involves a direct incitement to violence, but also insofar as it "wilfully promotes hatred against any identifiable group", to quote the Canadian Criminal Code.

Even if most Canadians would agree that some restrictions on harmful speech are justified, the problem remains whether the prosecution of groups that propagate discriminatory theories about racial differences actually advances the cause of equality or simply hands those groups

the publicity they crave. Part of the answer to this question is historical: organized racism which is not confronted may turn into a social cancer. Some expressions of intolerance may well be too isolated or silly to warrant response, but the aggressive fomenting of racist opinion can pass that point, and society may then need to move to defend its values.

This does not mean treating every dispute between people of different racial, religious, or ethnic backgrounds as a public policy issue. It does mean that when the public expression of opinion crosses the line between fair comment and deliberate hate-mongering, our Commission will act as forcefully as the law permits to put a stop to it. Which is what we did in 1993 in dealing with complaints against hate-lines operated by Toronto's Heritage Front. In the event, the Commission succeeded in obtaining Court injunctions to halt those messages. We also won tribunal decisions against the Manitoba Ku Klux Klan in April and the Vancouver-based Liberty Net in September, as well as a consent order to close down a network operating in the name of the Ku Klux Klan in Toronto in August. Whether these measures will effectively discourage such organizations from propagandizing only time will tell. However, even if such successes are no more than temporary or partial, we believe that efforts to lower the public soapbox of racial malevolence have an overriding educational value. They demonstrate that Canada will go out of its way to protect members of minority groups, a message that is not lost on the groups themselves.

SENSITIVITY TO THE SUBTLETIES

At least as important as putting a damper on overt racism is the struggle to deal with more subtle attitudes that underpin all sorts of disparate treatment in Canadian society. Whatever their degree of conscious intent, such biases provide a less visible background for discrimination in lodging, educational opportunities and employment, to mention only the more obvious. This kind of soft prejudice expresses itself in many ways. It may be a callous remark about a person's background or shabby service to a customer in non-western dress. It may also take the form of an employer's denial of leave for religious holidays or the casual isolation of a visible minority employee. Perhaps the most curious example of the reluctance to accommodate what is different or unfamiliar to emerge in 1993 was a constitutional challenge launched by three retired Mounties in Alberta to the RCMP's four-year-old decision to allow Sikh officers to wear turbans as part of their uniform. The former officers are claiming, among other things, that the wearing of religious headgear diminishes the integrity of the law and puts in question the impartiality of the RCMP. Hearings in the Federal Court will begin in Calgary early in 1994, and the Commission will intervene.

The "phantom issue" of immigration during the Federal Election campaign was another case in point. While debate about Canada's immigration policies is, of course, perfectly legitimate, some of the discussion in the course of the campaign appeared at times to have less savoury undertones. It is one thing to ask whether Canada has the infrastructure to support current levels of immigration, but suggestions that we make tougher judgements about this or that group's ability to integrate sometimes have a different odour. The history of Canada's immigration and refugee policies is replete with examples of both reasoned generosity and transparent racism. In this period of international instability, rising nationalism, and widespread economic distress, we must make special efforts to err on the side of reasoned generosity.

Against this background, a November decision by the Federal Court in the Menghani case was encouraging. It upheld the jurisdiction of the Commission to deal with potentially discriminatory actions taken by immigration officers who issue visas. This decision confirms that the principle of equitable treatment is not suspended when it comes to immigration matters. Canadian jurisprudence in this area is clear: even if there is no intent to treat someone unfairly, when a manifestly discriminatory effect results, that in itself constitutes the basis for a finding of discrimination.

Nineteen ninety-three produced at least one other well-publicized example of this effect. Last year, we reported that Dr. Chander Grover had won a significant settlement when a Human Rights Tribunal found that the National Research Council's behaviour towards him carried "the subtle scent of discrimination" and ordered that the Council re-appoint Dr. Grover to a senior position and compensate him for past wrongs. In July, 1993, however, the parties were back before the Tribunal in a dispute over whether the remedy ordered had been properly respected by the NRC, and the Council is now challenging in court the right of the Tribunal to make a determination with respect to the implementation of one of its own decisions. It remains the Commission's priority to promote full application of the Tribunal order.

MAKING HEADWAY

It would be impossible to look about us in 1993 without acknowledging that inter-ethnic antagonisms are a fertile source of violence and barbarism. At the same time, the international scene has also offered some signs of hope that the barriers of demonization and inflexibility which divide people can gradually be dismantled. If the ANC and white South Africans or Israel and the PLO can talk peace, then fatalistic arguments about the inevitability of racial and religious conflict are less persuasive. Against such a backdrop, Canadians have to ask themselves

what it means to work towards a genuinely pluricultural society. Once we get beyond the easy platitudes of harmony in diversity, we need to embrace a new and vital Canadian culture that is based on mutual respect for differences, but a culture that is, at the same time, more than the sum of its parts. A poll conducted late in 1993 by the Canadian Council of Christians and Jews suggested that this is what most Canadians are looking for: about seven out of ten respondents felt that tolerance of diversity is "one of the best things about Canada"; and at the same time approximately the same proportion wanted to see greater integration of Canada's many ethnic groups within a broader Canadian culture.

Despite unhappy incidents that make the headlines, there is reason to believe that something more hopeful and healthy is going on. While not everyone in this cynical age still believes in the power of education, it is probably our best chance to develop a common feeling of belonging. Educational initiatives not only raise our awareness of the potential dangers of human prejudice, they give us a chance to work them out together. Some may be undertaken by employers: a sizeable proportion of Canadian companies already offer some type of diversity training to employees, and public agencies can also do their part. The new Government's commitment to establishing a Canadian Race Relations Foundation, as outlined in previously passed legislation, is encouraging, and we hope it will not be too long delayed for budgetary reasons. Other initiatives may come from the media or be launched primarily by citizens' groups. One noteworthy example in 1993 were the television advertisements produced jointly by the Canadian Council of Christians and Jews and the Department of Multiculturalism and Citizenship. Skin colour does not matter to babies, the ad pointedly told us; racism is largely a function of human nurture — and, if caught early enough, it is amenable to change.

Commitment to the principles of tolerance and equality does not have to mean avoidance of controversy. However overheated some of Canada's internal cultural debates may become, they still reflect a country that is ready to confront questions of ethnic differences with honesty and to ponder the meaning of equality and mutual sensitivity on a day-to-day basis. We must avoid the temptation to suppress candid discussion of the issues, provided that it remains within the normal boundaries of civility. Given its history and composition, Canada can expect its share of multicultural turmoil, but more important than any code of political correctness is our ability to maintain traditions of openness and mutual respect.

We should also not lose sight of the very real progress that has been made. Canada has come a long way since the days when some schools, clubs and professions were virtually off-limits to certain groups. As a society, we have made a commitment to diversity that crosses political

and community boundaries. This progress is reflected in the development of coalitions, both formal and informal, to fight the contagion of racism. By gathering together representatives of many ethnic groups, coalitions of this kind not only signal our rejection of racism, they provide a framework within which Canadians of different origins can communicate and cooperate.

The Commission can attest to the activities of some of these coalitions this year, especially in the context of efforts to curb hate lines. The legal victory against the Ku Klux Klan in Manitoba began with complaints from the B'nai Brith's League for Human Rights, the Manitoba Coalition Against Racism and Apartheid, and the Manitoba Intercultural Council. The ultimately successful complaints against Liberty Net in Vancouver were filed by the President of the Committee for Racial Justice, the previous head of the Pacific Region of the Canadian Jewish Congress, and another interested individual. And the agreement of a Toronto organizer for the KKK to close down operations occurred after complaints from the Urban Alliance on Race Relations and the Joint Community Relations Committee of the Canadian Jewish Congress had been referred to a Human Rights Tribunal.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Ultimately, the measure of this country's success in creating a genuinely pluralistic society lies in the answer to a very practical question: do Canadians share the social and economic pie in a reasonably equitable manner? Equality of opportunity in employment is the most effective way we have found so far of ensuring that the root causes of systemic discrimination are dealt with on a positive basis. Certainly, there has been a steady rise in the representation of visible minorities within the federal and federally regulated workplace since employment equity was first legislated by the Federal Government. The most recent statistics indicate that representation in companies covered by the Employment Equity Act grew slightly from 7.6 per cent in 1991 to 7.9 per cent in 1992. These numbers are a real improvement over the five per cent representation figure for 1987, the first year that data were gathered. The progress of the last six years is largely attributable to increased hiring and promotion of visible minorities, along with comparatively low rates of separation or dismissal.

Statistics for the Public Service are less encouraging. Only 3.7 per cent of all employees working in federal departments and agencies in 1992 were members of visible minorities. We must hope that the Government's election promise to place the Federal Public Service under the Employment Equity Act will be promptly carried out and will produce more substantial results for visible minorities. Even in the private sector, where the figures are better, their representation still

falls short of the overall availability estimate in many companies. Moreover, a disproportionate number of these employees are working in clerical positions: approximately thirty percent of those employed by the Public Service and fifty-two percent of those working for the companies covered by the Employment Equity Act. This is a share of the pie, if you will, but not yet a triumph for equality of opportunity.

SEX

Like many human rights goals, the equality of the sexes is much easier said than done. In a society such as ours, where equality is also the law, there is a tendency to assume that so long as the same ground rules are applied to both sexes, the rights involved can be equally enjoyed. Thus, at one level, the public outcry that rightly greets a job advertisement which has the effect of excluding white males is an understandable response to an oversimplified attempt at employment equity. What that reaction fails to reflect, however, is how much sexual inequality is literally built into our institutions and our culture and what an effort of imagination and will is required to overcome it. If there was one theme or message that ran broadly through this year's efforts to reduce sex discrimination, it was that blunt standards of equality that are applied without regard for underlying differences can be seriously unfair.

FAIR PLAY FOR WHOM?

That it is not always easy to find the right line between blind justice and fair play was reflected in an August decision from the Supreme Court of Canada, a decision, we might add, that did not meet with universal approbation. The case involved a constitutional challenge by a male inmate of a federal penitentiary to provisions that allow female guards to search and conduct surveillance of male prisoners, but not vice-versa. In deciding that, in this instance, turn about was not fair play, the Court stressed that "the reality of the relationship between the sexes", and the biological differences between men and women, are such that men are much less likely to be mistreated in such situations than are women. Whether one agrees with this particular ruling or not, the Court's argument that "equality does not necessarily connote identical treatment" has by now become a widely accepted human rights principle.

Since total neutrality and objectivity are not of this world, it is critical to the promotion of human rights that we learn to understand and respect perspectives other than our own. Where sexual equality is concerned, this means, among other things, an acknowledgement by men that a woman is entitled to hold her own in any sphere she may choose to enter without necessarily adopting a male perspective or playing by predominantly male rules.

Nowhere was this point more vigorously illustrated and argued in 1993 than in two reports dealing with equity in the Canadian justice system. In her introduction to the report of a Canadian Bar Association task force looking into the fortunes and misfortunes of women in the legal profession, former Supreme Court Justice Bertha Wilson spelled out what equality must mean for that or any other profession. It is clearly not sufficient that women be seen as being admitted, so to speak, to a white male preserve on condition that they check their own values at the door. Nor should they have to submit to sexual harassment or demeaning and second-class treatment as the price of admission. In practice, the task force was obliged to report that attitudinal and other barriers to equality for women lawyers are almost commonplace in every professional area, from the environment at law school and access to the more attractive areas of practice to women's representation and impact in law faculties and associations, not to mention on the bench. Clearly, it is going to require thoroughgoing reforms in all aspects of the profession to bring women's values effectively to bear in the Canadian justice system.

A similar message emerged from a report put out by the Working Group of Attorney General Officials entitled *Equality in the Canadian Justice System*. Here again, the system portrayed still largely fails to take account of the realities of women's lives. The fields of family and criminal law, for instance, were found to be "replete with gender myths, biases and stereotypes," a situation that is only partially explained by the fact that women still make up only about twelve to thirteen percent of judges. Another theme that is common to both reports deserves to be repeated. It is that, while the obstacles that confront mainstream white women in the legal profession and the justice system are sometimes "staggering" in themselves, the discriminatory effects of white male perspectives are particularly felt by women who are already marginalized in other ways, including women who are non-white, aboriginal women, lesbian women and women with disabilities.

As the Bar Association task force pointed out, one of the things that has tended to stand in the way of effective action to meet these problems has been the self-governing status of the legal profession. Madame Justice Wilson puts the matter succinctly when she says that, while it would be ironic if the legal profession were using its self-governing status not for the public protection but for its own, it would be "unthinkable if it were using its monopoly to violate the law which it is dedicated to uphold." The task force found, for instance, that sexual harassment and sexually derogatory remarks were anything but uncommon in law schools and law firms. It therefore not only recommended policies and educational programs to increase professional awareness, it also proposed that law societies be empowered to monitor individuals with a history of sexual harassment and that rules of professional conduct be amended to make harassment a disciplinary offence.

In total, these two reports have resulted in hundreds of recommendations for change. In September, the Department of Justice released its response to roughly two hundred similar if more limited recommendations that had emerged from a 1991 Symposium on Women, Law and the Administration of Justice. The departmental action plan covers measures relating to legislative reform, education, prevention, services to victims, witnesses and offenders, as well as the key question of equality of opportunity in the legal profession. We should also recognize that, as far as employment opportunities are concerned, the Department has given a strong lead by improving the proportion of women lawyers throughout the federal government from thirty-eight percent in 1991 to forty-two percent in 1993.

VIOLENCE AGAINST WOMEN

This need to institute more effective and systematic change in the relationship between the sexes was also the focus of a report that was issued this year by the Panel on Violence against Women. Called *Changing the Landscape*, the report concluded that, while all women are vulnerable to male violence, some are more at risk than others. Older women, for instance, or women with disabilities, visible minority, immigrant, and aboriginal women were all more likely to be victims of assault.

At the same time, disabled women, for example, were less likely than women in general to receive the sorts of institutional protection that are their due, precisely because emergency shelters or counselling programs which are designed to deal with these problems are inaccessible or ill-suited to their special needs. In a similar fashion, the Panel concluded that the combined effects of racism and sexism that oppress non-white women were not adequately recognized in the overall context of violence against women. The report cited three major impediments to providing them with appropriate services: racism among those involved in the services themselves; a lack of services that are specifically focused on their needs, even when the demographics of the community clearly require such a focus; and the fact that visible minorities often play only a minor role in delivering such services. Representatives of aboriginal women had similar stories to tell, not only of the effects of racism and white-centred services, but also of the compounding effects of unemployment, poverty and isolation in making sexual violence a commonplace of their existence.

The extent of violence against women in Canada was also documented by a survey conducted by Statistics Canada for the Department of Health and Welfare. The first national survey of its kind, it asked respondents specific questions about their personal experience of physical and sexual assaults of a kind that could, by definition at least, be considered an offence under the Canadian Criminal Code. The levels of violence that were reported, including both actual assaults and

threats of physical harm, throw a very disturbing light on Canada's claims to be an essentially law-abiding and non-sexist society. We are clearly not doing enough to ensure the personal safety of Canadian women, whether it be in public places or the supposed security of their own homes. We were therefore glad to see that the incoming Government's election platform included a commitment to a national public education campaign on this theme, additional funding for services to victims of violence, and strong measures against violent and degrading pornography.

In some ways more troubling than the prevalence of violence itself is the finding that only a small proportion of victims attempted to use the law enforcement and judicial systems that are theoretically available to them. Fewer than one in six acts of violence were reported to the police, and when violence was reported, charges were laid or the perpetrator was arrested in only one-third of the cases. Such figures reinforce the need to ensure that the legal and law enforcement systems are more genuinely responsive and attuned to the situation of the victims.

PERSECUTION

In November 1991, the Immigration and Refugee Board rejected a Saudi Arabian woman's claim for refugee status in Canada. The claimant alleged that she had been persecuted in her own country because of her sex. The case focused attention on the 1951 Refugee Convention, which states that a refugee claimant must prove that he or she fears persecution on the basis of race, religion, nationality, political opinion or social group. Sex is not mentioned in the Convention, although it has been argued that the term social group can be interpreted to include women. In January of this year the Minister of Employment and Immigration intervened in the above case to allow the woman to stay in Canada. Subsequently, consultations were undertaken on sex-related issues in the fields of refugee determination and human rights, and the Department is now seeking comment on Immigration and Refugee Board guidelines, the refugee claims process, the discretionary admissions procedures, and on the criteria and procedures for overseas selection, admissions and integration of women.

In March, the Immigration and Refugee Board issued guidelines concerning women refugee claimants who fear sex-related persecution. They recognize two possible grounds for claiming refugee status: domestic abuse and state persecution based on sex. In assessing a woman's claim to be afraid of persecution, the evidence must show that the claimant's fears relate to a reason specified in the Refugee Convention, as distinct from violence or criminal activity against her as an individual. The human rights record of the claimant's country of origin and the experiences of other similarly situated women are to be

taken into account. Members of the Immigration and Refugee Board are not bound by the guidelines but they are required to give reasons for not recognizing sex-related persecution in reaching a negative decision.

THE VALUE OF WOMEN'S WORK

It is no secret that women work longer and harder for less monetary reward than men. Not only do they generally bear the brunt of housework and child-rearing, but even when they do enter the paid workforce — as more and more inevitably do — they cannot count on receiving their financial due. In Canada, in spite of at least a decade and a half of equal wages legislation, women working full time for a complete year in 1992 were still receiving only seventy-two percent of the average earnings of men.

This year we can, however, report two events that should have a positive effect on the value of women's work in Canada. In March the Supreme Court ruled, in the case of *Peter v. Beblow*, that it was not unreasonable for "the party providing the domestic labour to create a home to expect to share in the property of the parties when the relationship is terminated." The case revolved around the issue of whether a common-law spouse was entitled to compensation for her housekeeping and childcare services when the relationship ended. The Court awarded Catherine Peter the house as compensation for years of caring for her common-law spouse's children, as well as her own, and carrying out various forms of domestic work. Madame Justice Beverley McLachlin described the notion that household and childcare services are not worthy of recognition by the court as "a pernicious one that systematically devalues the contributions which women tend to make to the family economy." Not only does it contribute to the "feminization of poverty", but it helps perpetuate a discriminatory undervaluation of women's work in other spheres as well.

A second significant event was the International Conference on the Measurement and Valuation of Unpaid Work held in Ottawa in April. The meeting brought together statisticians from around the world and representatives from Canadian women's groups to discuss the value, recognition and measurement of unpaid work, including household management, volunteer work and caregiving. One useful result is that Statistics Canada is looking at ways of collecting data on household, childcare and volunteer work. Providing the kinds of data that will enable us to put a value on unpaid work is essential if women's contribution is to be properly recognized. As a UN report pointed out, much of the work done by women in both industrialized and developing countries is still not considered "economically productive" and is therefore not properly taken into account in the compilation of national economic statistics.

THE LIVE-IN CAREGIVER PROGRAM

The so-called Live-In Caregiver Program enables people to come to Canada as domestic help in Canadian homes. In April 1992 the rules for this program were changed to require applicants to have the equivalent of Canadian grade twelve education and six months of training in a field related to caregiving in order to qualify for permanent residence. These changes were put into effect even while a Parliamentary Sub-Committee was in the process of studying them. This Commission had also conveyed several concerns about the proposed changes to the Minister of Employment and Immigration in February 1992. In July of that year the Parliamentary Sub-Committee issued a report critical of both the proposed changes and the consultation process.

The Government finally responded to that report in June 1993. It agreed that verifiable on-the-job experience should be recognized for purposes of qualification. The Minister of State for Employment and Immigration subsequently announced that the regulations governing this program would be changed so that individuals who could prove that they had at least twelve months experience as caregivers would not be required to have six months of full-time training. This change was included among amendments to the Immigration Regulations which did not receive approval before the election. The Commission urges the Government to approve appropriate amendments as soon as possible in the new year.

UNEMPLOYMENT INSURANCE

In February 1993 the Government tabled a bill that substantially altered certain aspects of the unemployment insurance program. One of the most controversial proposals disqualified from benefits people who had left their employment without "just cause". Although this term was defined to include situations where there was sexual or other harassment, or where there was evidence of discrimination, the Commission was nevertheless concerned about the negative impact the proposed change might have on harassment victims. In February we wrote to the Minister of Employment and Immigration to ask for assurances that people who faced discrimination in the workplace would not be disadvantaged in any way should they feel obliged to leave their job on that account. At a minimum this would mean that where allegations of harassment were raised with unemployment insurance officers they would be investigated immediately and their merits promptly determined. We later received general assurances that our concerns would be taken into account.

A Parliamentary Committee was also set up to review the Unemployment Insurance Bill. In appearing before it in March, the Chief Commissioner recommended that, if the Government proceeded

with the proposed changes, a number of safeguards should be put in place. All unemployment insurance officers should be specifically trained to understand “how it may come about that a person quits a job, not because there is no alternative, but because she or he finds the personal cost of that alternative too high.” Moreover, in considering “just cause”, officers should look, not at whether there was harassment or discrimination, but rather at whether the claimant took appropriate action based on his or her perception of harassment. Given the circumstances in which victims of harassment or discrimination typically find themselves, we further recommended that UI officers give claimants the benefit of the doubt. Finally, the Commission urged the Department to provide for an overseeing body that would review the impact of these changes on “just cause” claimants.

Parliament subsequently passed Bill C-113. Some of our concerns were dealt with in the revised instruction manual for unemployment insurance officers. For example, the most recent manual states that, “if the accounts given by all parties seem credible, preference should be given to the version which is favourable to the claimant even if the other version appears to be equally credible.” Officers are also instructed to “accept at face value the allegations made by the person who claims to have been harassed.” This approach provides some reassurance, but we shall need to be vigilant to ensure, in practice, that such individuals are not victimized in the name of a tighter system.

HARASSMENT

There were at least two other noteworthy developments in the area of sexual harassment this year. In arguing a case before a Tribunal, counsel for the Canadian Human Rights Commission cited a United States Court of Appeal decision in which the Court had adopted the notion of the “reasonable victim’s perspective”. The Court was concerned that the more traditional “reasonable person” standard was based on a male perspective, pointing out that a complete understanding of the victim’s view requires, among other things, an analysis of the “different perspectives of men and women”. It also noted that conduct which many men consider unobjectionable may offend many women. A similar concern had been put forward by former Supreme Court Justice Bertha Wilson in the 1990 Lavallee case when she wrote that the definition of what is reasonable must be adapted to circumstances which are, by and large, foreign to the world inhabited by the hypothetical “reasonable man”. The Tribunal stated that it was prepared to adopt the reasonable victim’s perspective, which in this case was that of a woman. The decision is important in that a harasser’s behaviour will be judged from the perspective of a reasonable member of the group to which the victim belongs.

In another significant development, an agreement was reached between Chrysler, Ford and General Motors and the Canadian Autoworkers Union. It gives workers the right, if necessary, to remain off the job, with pay, until a complaint of sexual harassment is resolved. This provision, which comes into effect in June, 1994, covers fifty-five thousand Canadian workers. It underscores the fact that harassment is a serious work-related problem which no employee should have to endure.

WOMEN IN THE CANADIAN FORCES

In 1989 a Human Rights Tribunal ordered the Canadian Armed Forces to stop excluding women from combat-related positions. The following year a Minister's Advisory Board was set up to monitor the integration of women into the CAF and to identify any systemic barriers to that process. The Board's second report came out in November 1992 and contained a number of recommendations for improving female participation. One of our priorities in 1993 was to convince the Department of National Defence to implement those recommendations. Of particular concern was the problem of harassment, which the Advisory Board identified as the single biggest obstacle faced by women who seek a career in the military. It also provided considerable documentation to show that male hostility towards female members was pervasive; in its words, "harassment in some form has been reported by women everywhere in the Canadian Forces."

The Chief Commissioner met with the Minister of National Defence in March to discuss these concerns and to put forward ways to improve the integration process. These would include giving the Advisory Board the power to ensure that corrective measures are quickly implemented. At the Minister's request, this meeting was followed by a letter outlining these and other potential improvements. Regrettably, the response we received from the new Minister in July merely defended the status quo. The Commission has, however, continued to argue for substantive changes with senior officials and working level staff responsible for human rights with Department of National Defence and the CAF.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Among organizations covered by the Employment Equity Act, there was a slight increase in the representation of women between 1991 and 1992 from 44.1% to 44.7%. This was also the case for the sub-groups of visible minority women and aboriginal women, each of which increased its share by 0.1 percent. Even with this increase aboriginal women are only at 0.5 percent, well below their estimated availability rate of 1.4 percent, while the representation of women with disabilities has been at the same level for the last three years: 1.2 percent as compared with the availability estimate of 3.0 percent.

There is both good and bad news regarding women in senior management. The proportion of women in senior management increased from 8.4 percent in 1991 to 9.3 percent in 1992. The representation in senior management of women who are members of visible minorities also increased slightly from 0.3 percent in 1991 to 0.4 percent in 1992. However, the representation of women with disabilities, which was a mere 0.2 percent in 1991 declined to a new low of 0.1 percent. Aboriginal women continued to be almost completely shut out of this category.

The overall distribution of women in the workforce covered by the Employment Equity Act has hardly changed. In 1992, sixty-five percent of women workers, compared with only sixteen percent of male workers, were in clerical occupations. This concentration was even more pronounced for aboriginal women, women with disabilities and women who are members of a visible minority. In light of this, it is not surprising that, for organizations reporting under the Employment Equity Act in 1992, the estimated mean salary was \$44,824 for men and \$33,143 for women, among those employed full time. This represents a widening of the wage gap by about five hundred dollars over the previous year. For disadvantaged women employed full time, the mean salary was even lower: \$32,051 for visible minority women, \$31,628 for women with disabilities and \$29,460 for aboriginal women.

The employment pattern for women in the Public Service is similar to that in organizations covered by the Employment Equity Act. With an overall representation rate of 46.5 percent, women exceeded their available level of 45.3 percent, and the representation of women in management increased slightly from 16.1 percent in 1991 to 17.1 percent in 1992. However, the pink-collar ghetto also remained in evidence in the Public Service. Half of all women, compared to only nine percent of men, were in the Administrative Support category. Aboriginal women, women with disabilities and women who are members of a visible minority were also under-represented in the senior levels of the Public Service and concentrated in the Administrative Support category.

MARITAL OR FAMILY STATUS

Parliament did not define the term 'family status' in the Canadian Human Rights Act, thus allowing human rights tribunals to interpret the term in the light of changing societal views. In a decision rendered this spring, for instance, a Tribunal concluded that a purposive interpretation of the term implies both recognition of a parent's right to strike a balance between family needs and job requirements and the duty of the employer to accommodate that balance. The fact that the complainant's employer had refused her request for a day shift so that she could arrange for adequate care for her children was found by the

Tribunal to constitute discrimination on the basis of family status. The female employee had to take an extended unpaid leave for the period during which her family obligations were not accommodated. The federal department responsible was therefore ordered to compensate her for the loss of wages and benefits and to provide her with a letter of apology. This ruling has been appealed.

Citizenship

This Commission has challenged legislation that we believe discriminates on the basis of family status. We were successful at Tribunal this year in a case involving the adopted children of Canadian parents living abroad. The children were adopted in Ireland, where the parents reside. Under existing law, they would be required to obtain permanent residence in Canada before becoming eligible for citizenship; moreover, in order to obtain permanent residence, they would have to satisfy the health, security and criminality requirements of the Immigration Act. None of this is the case for biological children.

The Tribunal concluded that the Citizenship Act discriminates against children adopted by Canadian citizens on the basis of family status. This discrimination was found to be justified to the extent that adopted children may be required to establish that the adoption was carried out in accordance with local law and that it created a true parent-child relationship and was not undertaken for the purpose of gaining admission to Canada. But the Tribunal was not satisfied that the additional requirements set out in the Immigration and Citizenship Acts were justified and therefore ordered that the children be granted citizenship and that those statutory requirements no longer be applied. The government has also appealed this decision.

Relative Problems

An evolving notion of the family can be difficult for some employers to accept. Promotions and benefits may thus be more readily obtained by employees whose lives reflect a more traditional view of the family. As we report below at page 86, the Commission proceeded to tribunal on two such complaints against the Canadian Armed Forces. The complaint of Lt. Col. James Lambie came as a result of the Forces' denial of his promotion to full Colonel and Base Commander, an action which he attributed to his marital status. Although the Tribunal accepted evidence that marital status had played a role in promotions in the past, and that concerns had been expressed regarding the complainant's divorce and subsequent common-law relationship, it nevertheless concluded that the decision to promote another officer was not based on Lt. Col. Lambie's marital status as such; the latter had not been promoted because he was a pilot whereas the Forces wanted a Base Commander who was a navigator.

The Tribunal hearing the complaint of Master Corporal Paul Lagacé also found that his denial of admission to the Officer Candidate's Training Plan was not based on his common-law marital status. The Tribunal did, however, offer the general observation that one's family situation may be a consideration in matters of employment.

The complainants have requested review tribunals to take a second look at both these decisions.

SEXUAL ORIENTATION

With sexual orientation now included by court decision among the prohibited grounds of discrimination in the Canadian Human Rights Act, attention has shifted towards the practical effects of that change. In 1993 the most frequently heard argument was that social benefits that are currently available to couples of the opposite sex should rightfully be available to same-sex couples who meet an equivalent standard of recognized partnership. In other words, if certain benefits are to be extended to individuals in a stable, interdependent relationship, such benefits should be made available to everyone who satisfies those criteria, without regard to the sexual orientation of the recipient.

Same-sex Benefits

Employers have been looking into the possibility of providing same-sex benefits for some years now. However, they face at least one important stumbling block that affects both pension plans and group insurance plans: Revenue Canada does not allow tax deductions to benefit plans which fail to restrict the definition of spouse to opposite-sex couples. As a result, employers who wish to provide advantages such as survivor benefits to the same-sex partners of employees cannot do so because this would result in deregistration of the company pension plan by Revenue Canada and thus add significantly to the costs.

A Rock and a Hard Place

In 1990, the Ontario government decided to extend pension benefits, dependent life insurance, medical coverage, dental insurance and bereavement leave to partners of employees who were of the same sex. It therefore requested Revenue Canada to amend the government pension plan to include same-sex couples, but Revenue Canada declined. To maintain its registration under the Income Tax Act, the Ontario Government was therefore obliged to maintain the opposite-sex definition of spouse for pension purposes, although it proceeded with the other amendments. This definition then became the subject of an Ontario Human Rights Board of Inquiry, and in 1992 the Board ordered the Government of Ontario to provide equal pension benefits for individuals in same-sex relationships through an arrangement outside the existing pension plan. For three years from the date of the

order the government was given discretion as to how it would provide the benefits, but if the Income Tax Act still remained unchanged, the employer was ordered to enter into a separately funded Retirement Compensation Agreement.

If that were to happen, the resulting plan might lack features such as portability that are found in most registered pension plans. Furthermore, as we have noted, the cost of providing pension benefits outside the registered pension plan would be higher than normal. In the Commission's view, it is difficult to justify additional expenses of this nature, particularly since extending benefits to same-sex couples within a registered plan would have little impact on costs if the plans were eligible for the normal tax treatment. Instead of encouraging employers to provide benefits in accordance with the Charter and its own human rights law, the federal authorities are in effect frustrating their attempts to proceed in a non-discriminatory manner.

Individuals as well as organizations are also continuing to challenge discriminatory treatment based on sexual orientation. David Lorenzen, a federal civil servant, grieved his employer's refusal of family-related leave to tend his ailing partner. He was also denied bereavement leave when his partner's father died. The Public Service Staff Relations Board member who heard Mr. Lorenzen's grievances concluded that restricting the term 'spouse' to members of the opposite sex violates the collective agreement, which explicitly prohibits discrimination based on sexual orientation, as well as the Canadian Human Rights Act. The government has appealed this decision to the Federal Court.

The Supreme Court of Canada may soon provide some much-needed guidance on the issue of same-sex benefits. It has decided to hear a Charter challenge to the Old Age Security Act by Messrs Egan and Nesbit. James Egan and John Nesbit have lived together for forty-five years. They applied on February 25, 1987 for the spouse's allowance for Mr. Nesbit. This allowance is given to couples when one spouse has reached the age of sixty-five and the other is between sixty and sixty-five and the couple meets a low income criterion. The application was refused on the basis that the benefit is restricted to partners who are of the opposite sex.

Messrs. Egan and Nesbit brought the matter before the Federal Court Trial Division arguing that this definition of spouse created a distinction between heterosexual and homosexual couples based upon sexual orientation which violated the equality rights set out in section 15(1) of the Charter. Rendering its judgment in December, 1991, the Court concluded that the distinction was not based on sexual orientation and did not discriminate. This decision was appealed to the

Federal Court of Appeal. In April, 1993 the Appeal Court also rejected the Charter challenge, holding that the Old Age Security Act is not discriminatory against homosexuals because there are many other individuals who live together but who are not thereby eligible for the benefits. Mr. Justice Allan Linden, in dissent, found that to deny homosexual couples equal benefits is to rely on and perpetuate a "prejudiced view of the legitimacy and worth of these relationships."

Inclusion in the Act

When it comes to the issue of sexual orientation, it appears that the provinces and the courts have been ahead of the Federal Government in realizing that sexual orientation should be a forbidden type of discrimination. The Commission has accepted complaints based on sexual orientation since an Ontario Court of Appeal decision in *Haig and Birch v. Canada* read that ground into the Act. Most of the complaints the Commission is investigating concern the benefit provisions described above, but others have been filed by individuals who have been denied the right to sponsor their same-sex partners as immigrants to this country. The complainants question why their sponsorship applications are not given consideration when other countries, including Australia, New Zealand, Denmark and the Netherlands, permit the sponsorship of same-sex partners.

This year was marked by the first Human Rights Tribunal order relating to a complaint under the Act of discrimination based, *inter alia*, on sexual orientation. A Tribunal heard the joint complaints of the Canadian Jewish Congress, Kyle Rae and the Urban Alliance on Race Relations against Kevin Lew and the Ku Klux Klan. The ensuing consent order directed the respondent to stop communicating by 'phone any matter that was likely to expose persons to hatred by reason of their race, national or ethnic origin, colour, religion or sexual orientation.

Despite this success, there are several reasons why the Act still needs to be amended by Parliament to include the ground of sexual orientation. The first is quite simply that Parliament has a responsibility to legislate. Second, we believe that Canadians should be able to know what is or is not in the law by reading it, not by reference to court decisions with which most are unfamiliar. And finally, given the litigious nature of human rights law, we want to avoid the possibility of legal arguments about whether, for example, the *Haig and Birch* decision applies outside the Province of Ontario.

This year we repeated these arguments to a Senate Committee considering a Bill to amend the Canadian Human Rights Act to include the ground of sexual orientation. The Bill was passed by the Senate in June, 1993 but, with the dissolution of Parliament, it proceeded no

further. During the ensuing election, the Liberal Party indicated a desire to achieve equal protection for all Canadians from hatred and harassment. The new Minister of Justice also said in December that the law would be changed to prohibit discrimination against homosexuals and that there would be a review of entitlements for same-sex partners. We very much look forward to amendments to the Human Rights Act that will live up to these commitments.

AGE

For better or for worse, we all grow old, and the potential for age discrimination is therefore always with us. A parliamentary report published five years ago, entitled *Human Rights and Aging in Canada*, drew detailed attention to many negative stereotypes about the aging and the elderly as evidence of the pervasiveness of “ageist attitudes” in this country. As more and more Canadians join the so-called senior ranks, the social repercussions of such perceptions can only be more widely felt. And even now, it can hardly be said that the many recommendations of that parliamentary report have been vigorously pursued.

Much the same problems were examined this year by the National Advisory Council on Aging, which provides advice to the Federal Government on issues affecting Canadians aged sixty-five and over. The *NACA Position on the Image of Aging* nevertheless concluded that, although efforts to overcome prejudices regarding age have been less than fully successful, some useful gains have been made. Older people are certainly showing themselves to be active and productive in many ways, but erroneous beliefs and over-generalizations about aging persist in many areas where we should by now know better.

Older people who feel that retirement has reduced their professional standing, for instance, may tend to avoid active participation in the wider community. This may in turn promote a sense of alienation or of being a burden to society. Even when they are given credit for their achievements as individuals, they are seen as exceptions to the rule rather than proof that the stereotypes are ill-founded. There is also a danger that the complex realities of aging will be overlooked, not least the different experiences of the two sexes or the perspectives of ethnic minorities and aboriginal peoples. The Council therefore recommends, among other things, that governments and advisory bodies develop and distribute guidelines that would require the realistic portrayal of seniors’ lifestyles and individual and cultural differences.

Instead of portraying the positive value to the community of so many able and experienced people, the media have in practice tended to focus on some imagined social and economic crisis that will be precipitated by the aging of the population. By overplaying the

allocation of health-care resources to older people, for instance, while downplaying their ongoing contributions to the common good, the perception is created that they are little more than an unfair drain on public funds. There is no denying, of course, that age can bring with it the prospect of ill health, especially as longevity increases, but we must be extremely careful not to penalize the elderly for the combined effects of advances in medical technology and shifts in the population structure that it is our business to take into account. Canada's Chief Statistician has estimated that, provided our long-term economic growth does not decline, public expenditures for health, education and pensions should represent about the same percentage of our economic output fifty years from now. It is the responsibility of governments, advocacy groups, human rights bodies, educators, the media, and each one of us individually to ensure that those who are no longer young continue to receive their due as a valuable force in our society.

MANDATORY RETIREMENT

Quite apart from its intrinsic unfairness, age discrimination deprives society of valuable human resources. One such act of social self-denial is the still widespread practice of mandatory retirement. Although the Supreme Court of Canada has given its sanction to the principle that compulsory retirement at or about age sixty-five is not unconstitutional, it does not follow either that employers are obliged to adopt the practice or that no further legal argument is possible when it comes to retiring people against their will at ages that may be as early as forty or forty-five. The Commission is still pressing the case of *Martin et al. v. Canadian Armed Forces and Department of National Defence*, which concerns ten members of the Forces who were obliged to retire because they had reached the age set for their particular ranks. In August 1992 a Human Rights Tribunal ruled that the CAF had failed to demonstrate that its compulsory age of retirement constituted a legitimate occupational requirement. It concluded that the compulsory retirement age criterion was one of convenience, not necessity. This decision was appealed by the CAF to the Federal Court.*

In Ontario, Albert Large has now been fighting his forced retirement from the Stratford Police Force for over a decade. An Ontario Board of Inquiry held that the evidence did not support the respondent's contention that retirement at age sixty was a bona fide requirement, a decision that was appealed by the Police Force to the Ontario Court General Division. In June 1992 the Court dismissed the appeal. Writing for the majority, Judge Campbell rejected the respondent's argument that persons over the age of sixty have a decreased aerobic capacity, citing evidence to the effect that the great majority of police work is within the aerobic capacity of the average person of over sixty. He also endorsed the Board of Inquiry finding that excluding individuals from

* In February, 1994, the Court upheld the Tribunal's decision.

continuing employment as a police officer on the basis of their aerobic capacity “is excessive, rather than reasonable”. This decision has been appealed.

Although the Human Rights Act has still not been amended to do away with mandatory retirement, we should remember that it has already been abolished as a matter of government policy in the Federal Public Service. The amendments to the Act that were tabled in December 1992 also called for an end to it, although they went on to make an exception for members of the Canadian Armed Forces, an exception which we believe would be restrictive and discriminatory if passed. The Commission expects the new Government to bring forward unequivocal amendments that will enable all employees within federal jurisdiction to have their competence, not their age, determine when they must leave a particular job.

ABUSE OF THE ELDERLY

That abuse of the elderly is far from uncommon in Canada was made plain this year by a Parliamentary Sub-Committee on Senior Citizens Health Issues. Its report, *Breaking the Silence on the Abuse of Older Canadians*, was tabled in June. The Committee heard of many cases where older men and women had been subjected to “financial, physical and psychological abuse on a daily basis.” In spite of the fact that the victimization of older people, both within the family and in institutions, has gained some recent prominence, there has been relatively little public action to deal with it. The Committee attributed this to a reluctance to admit that older citizens are suffering at the hands of family members or other people they should be able to trust.

The Parliamentary Committee further recommended that a national study of abuse of elderly people be conducted, including those living in institutional settings. It also drew attention to factors that may aggravate abuse, such as unemployment, economic privation, family stress and social isolation. The Native Women’s Association of Canada, for example, reported that the chronic poverty experienced in many native communities across Canada contributes to widespread abuse of the elderly. For older native people there was also a need for more culturally sensitive services, whether in separate or integrated shelters. Among other problems identified by the Parliamentary Committee was a general lack of emergency shelters for elderly men.

While the Committee put forward a number of recommendations which governments will wish to act upon, we should also reinforce the point that older Canadians are no less diverse than the population as a whole. They generally deserve better human rights protection than they are getting, but it is important to remember that the population over sixty-five also contains the usual cross-section of historically vulnerable

and disadvantaged groups, as well as a larger than average proportion of women and people with disabilities.

A CHILD'S WORLD

In September 1990, a World Summit for Children was convened at the United Nations under the co-chairmanship of the Prime Minister of Canada. The principal outcome was a commitment to various new goals to be achieved by the year 2000. In the last three years, eighty-six governments, including our own, have drawn up national action plans for achieving these goals. A report entitled *The Progress of Nations* published by the United Nations Children's Fund this year suggests that the prestige of nations should be assessed "less by their military and economic prowess and more by the protection they provide for the lives, the health, the growth, and the education of their children." To be published annually, it provides information on the basis of which countries can be evaluated on such child-related issues as survival, health, nutrition and education.

In terms of its overall achievements in dealing with child poverty, Canada was described by UNICEF as having a worse performance than countries like France and Germany. This is a subject that has received much attention in recent years and one where it is easy to get lost in a maze of competing and apparently contradictory evidence. A controversial report on child poverty prepared by the House of Commons Sub-Committee on Poverty in 1993 took the view that to eliminate child poverty in Canada "requires that we be able to measure income inadequacy and assess our success or failure in dealing with the problem." To that end, the Committee put forward ten recommendations, all of which dealt in one way or another with establishing agreed benchmarks for poverty in the Canadian context.

The topic of how to tackle the phenomenon itself was taken up by Campaign 2000, a national coalition of organizations pledged to working towards eradicating child poverty in Canada by the end of the century. In its second annual report, published in November, the Campaign found that Canada was "losing ground" in the fight against child poverty, citing as evidence the fact that there had been a substantial increase since 1989 in the number of children who fell below the Low-Income Cut Off measure of Statistics Canada, which itself was one of the measures disputed by the Commons Sub-Committee.

With great respect to all concerned, we suggest that amidst so much statistical dust and self-flagellation we are in danger of losing sight of the main issue. We all know that poverty is a relative, as well as a highly emotive, term. We also know, if we are honest with ourselves, that relatively few Canadian children are "poor" as that word would apply

to millions of the world's children. But the fight against child poverty is not, or should not be, some kind of inverted beauty contest. What matters is not whether Canada ranks first or fifty-first in the Industrialized World Poverty Stakes, but whether this country is being as good as its word. A United Nations Committee reviewing countries' progress in meeting their commitments to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights found that Canada had made "no measurable progress in alleviating poverty over the last decade, nor in alleviating the severity of poverty among a number of particularly vulnerable groups". Put into plain language, this means that far too many Canadian youngsters are deprived, not just of this or that material necessity but of the self-respect that goes with having a fighting chance for a decent and fulfilling life. This is the kind of poverty that our human rights laws pledge to overcome, and by that standard we are simply not doing as well as we should.

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

To some observers the link between human rights and employment equity seems a tenuous one. In reality, it is quite clear. The stated purpose of the Canadian Human Rights Act is to ensure that everyone in this country shall "have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have". And nowhere can equality be more important than in the down-to-earth matter of a job. The fact is that, for a very long time, some people have been more equal than others, and the purpose of employment equity programs is to set that right. Not by rigid quotas, but by trying to achieve a better match between the availability of various groups and their actual access to the workforce. Thus, the purpose of employment equity legislation is to provide Canadians, and human rights bodies, with the basic tools for uncovering and correcting anomalies in job opportunities.

Since 1986, the Employment Equity Act has enabled this Commission to monitor, albeit on a very broad scale, how well employers under federal jurisdiction are doing in providing equal job opportunities to all Canadians. In 1987, the first full report on the composition of federal and federally-regulated workforces noted that, in general, women, aboriginal peoples, visible minorities and people with disabilities were not equitably distributed among the jobs reported. At that time, none of those groups was represented in the federally-regulated workforce at a rate that matched the 1986 Statistics Canada estimates of their availability in the external workforce. In the last six years, the Commission has been taking whatever steps it can, within the limits of its mandate, to work with employers to identify and remove the sources of these discrepancies and to remedy their effects through employment equity plans.

It would be gratifying to be able to report that the first six years have transformed the situation for Canadian workers. However, an analysis of the 1992 reports reveals that progress in many areas has been slow or, for two of the four groups designated by the Act, only marginal. Poor growth in the economy and a consequent loss of job opportunities, especially in those industrial sectors under federal jurisdiction, has no doubt contributed to this state of affairs, but it is not the only factor. Weaknesses in the Employment Equity Act and the absence of any clear government action to correct them have also taken their toll.

LEGISLATIVE AMENDMENTS

Nineteen ninety-three was a year in which many people expected that the Employment Equity Act would be amended. In May 1992 the Parliamentary Committee set up to review the Act had recommended

several broad changes to ensure more consistent and active compliance. By the end of 1992, however, the Government had not produced a formal response. Nor was one tabled before the Federal Election of October 1993. As a result, two years after the Parliamentary Committee first began its meetings, the process whereby inequities in employment may reasonably be determined by analyzing job data and investigating related practices has still not been fully defined. At this time, neither this Commission nor any other independent agency has been given the power to investigate and require production of the kinds of information necessary to assess these shortcomings. Without a clear authority to ensure the even-handed enforcement of the Employment Equity Act, it seems more than likely that progress will continue to lag behind public needs and that time-consuming legal challenges will further delay effective action.

The Commission stands by its original recommendations to the Parliamentary Committee. The essence of those recommendations was as follows:

- federal departments should be included under the Employment Equity Act so that private and public employers will be treated on the same basis;
- consistent definitions and standardized measurement tools should be used by employers when collecting data on the composition of their workforces; and
- an independent body should be given a clear mandate to audit employers' data and to have access to their analyses and plans.

The new Government stated, in the policy document published at the outset of the election campaign, that it would amend the Employment Equity Act to include the public service and federal agencies and would give this Commission the legislative authority to initiate investigations of employment equity issues. We look forward to prompt government action in this sense.

While changes to the Act were not forthcoming in 1993, there was at least one development that is worth reporting. In June the Government amended the Public Service Employment Act and the Financial Administration Act to make implementation of employment equity mandatory in the Public Service, and this will no doubt make it easier to pursue that objective. Nevertheless, we continue to believe that it is not appropriate to establish two different systems, one for the private sector and another for the public. Both should be required to meet, and should be seen to be meeting, the same criteria; and both should be subject to monitoring by an *independent* agency authorized to evaluate compliance with the law. Otherwise, the Treasury Board,

which is itself the principal employer for the Federal Government, could be perceived as monitoring its own performance, which no objective observer can accept as compatible with rigorous implementation of the Act.

SIX YEAR FIGURES

The release this year of the results of the 1991 Census and of the follow-up Health and Activity Limitation Survey (HALS) provided a new perspective on the progress of employment equity in the federal domain. The Census figures showed substantial increases since 1986 in the availability estimates for all four employment equity groups.

- The overall availability of women rose from 44 percent in 1986 to 45.9 percent in 1991;
- visible minorities also increased as a proportion of the Canadian workforce, from 6.3 percent at the previous Census to 9.1 percent in 1991;
- there was also a sizeable increase, from 5.4 percent to 6.5 percent, in the number of people in the workforce who report a disability that in their view limits their employment opportunities; and
- the availability of aboriginal people also grew considerably over the five-year period from 2.1 percent to 3 percent.

Two factors seem to be at work here. On the one hand, there are some real and important changes in the make-up of Canada's workforce. At the same time, we appear to have an increased and more refined level of reporting and analysis on the proportions of Canadians in various categories who are available for work. At all events, one of the most immediate effects of the 1991 availability data will be to sharpen our awareness of the continuing under-representation of our society's more vulnerable groups.

Meanwhile, six years of employers' reports have now been submitted under the Federal Act, reports that enable us to track the statistical progress of employment equity within a workforce of roughly 605,000 jobs. Similar reports presented to Treasury Board by federal departments and agencies have provided data on another 235,000 jobs over the same period. The federally-regulated workforce accounts for almost ten percent of the Canadian job market, a large enough segment to give a reliable picture of the employment situation of the groups designated under the Act. The good news is that all four have made some gains in overall representation since 1987. The bad news is that many of the basic gaps remain, and not all the groups have made the same degree of progress.

Women

The representation of women in the workforce covered by the Act increased from 41.1 percent in 1987 to 44.7 percent in 1992, a level slightly below the workforce availability figure of 45.9 percent. In all sectors except communications the representation of women increased between 1991 and 1992. Women made up only 26.6 percent of the workforce of the "other" sector and an even lower 20.0 percent in transportation. At the other extreme, female representation was very high in banking (76.3 percent), largely due to women's predominance in the clerical ranks. It did, however, also include a substantial proportion of professional and middle management positions, where women generally exceeded the availability criteria. In the communications sector, women reached 41.2 percent in 1991 and their representation has declined slightly since that time.

Changes in the division of labour between the sexes also continue to manifest themselves. In 1987, seventy percent of all female employees were working in clerical jobs. Six years later, that proportion had dropped to around sixty-five percent. Another step in the right direction has been the increase in women's share of middle management positions, from 33.2 percent in 1987 to 41.8 percent in 1992. The representation of women in senior management nearly doubled between 1987 and 1992, from 4.8 percent to 9.3 percent, but there is still a long way to go to meet the current availability estimate of twenty-five percent. Employers must look more critically at the hiring and promotion of women into their senior ranks if they are to be fairly represented at the top of the ladder by the turn of the century. In the professional ranks there were also some modest improvements. Slight gains were recorded for women in blue collar jobs, but their representation remained below the six percent mark.

Women's occupational gains were also reflected in general improvements in their relative income. Nevertheless, the fact that many women continue to be employed in lower paying jobs means that there is still a significant wage gap. In 1992, in the full-time workforce covered by the Act, women were receiving seventy-four percent of the estimated salary of men. This is somewhat higher than the figure for women in the overall Canadian workforce, who earn seventy-two percent of men's wages. The ratio varied substantially, however, from one sector to another, from a high of 81.2 percent in the communications sector to a low of 58.9 percent in banking. Given that about half of all women covered by the Act work in banking, it is a truism to observe that the wage gap is hardly on the point of disappearing.

Within federal departments and agencies, women's overall representation increased from 42.4 percent in 1987 to 46.5 percent in

1992. It exceeded the 1986 Census availability rate for women in 1990, 1991 and 1992, and now meets the 1991 Census estimate for availability. While gains were made in all occupations, the most significant were in the Management group, where female representation rose from 10.6 percent in 1987 to 17.1 percent in 1992, and in the Administrative and Foreign Service category, where their share went from 37.3 percent to 46.8 percent over the same period. In the Operational and Scientific and Professional categories, however, women's representation moved much less significantly between 1987 and 1992, increasing from 12.9 percent to 14.0 percent and from 24.5 percent to 28.5 percent respectively.

Aboriginal Peoples

Even though the total number of aboriginal people employed in the workforce covered by the Employment Equity Act rose by fifty-seven percent over six years, this still left them with an overall share of that workforce of only 1.0 percent in 1992. Compared with a national workforce in which 2.1 percent of all workers in the 1986 Census and 3.0 percent in the 1991 Census were aboriginal people, their representation is clearly far too low. At the same time, there was at least some improvement in each of the sectors measured under the Act, and their share of new hires more than tripled from a paltry 0.5 percent in 1987 to 1.8 percent. Some gains were also made over six years in the middle management, professional and technical categories, but aboriginal Canadians were still more likely than their non-native counterparts to be found in lower-skilled jobs. Aboriginal men received eighty-seven percent of the estimated average salary for all men, but aboriginal women were considerably worse off. Although they had similar occupations to those for all women in the workforce under the Act, their salaries were the lowest of all women and they received only sixty-six percent of the average salary of all men.

Aboriginal representation in federal departments and agencies showed no improvement in 1992, remaining at 2.0 percent. Over the last six years the overall aboriginal share of Public Service jobs has risen very slowly. The levels in specific occupations have either increased slightly since 1987 or, in the case of the Scientific and Professional category, gone down. It must also be reiterated that the high representation of aboriginal peoples in the Department of Indian Affairs and Northern Development (18.6 percent in 1992) consistently inflates the overall figure for the Federal Government as a whole.

Visible Minorities

The new availability figure of 9.1 percent for members of visible minorities is markedly higher than the 1986 rate of 6.3 percent. Representation in the Employment Equity Act workforce has also

grown from 5.0 percent in 1987 to 7.9 percent in 1992. However, this global percentage masks the fact that banking was the only industrial sector in which their representation was higher than availability; in the communications, transportation and "other" sectors it was 6.7 percent, 4.2 percent and 5.5 percent respectively.

That said, there is no doubt that the general employment share of visible minorities improved substantially in all four sectors over the six-year period. Their high representation in the banking sector (13.2 percent) also helps to explain why they were over-concentrated in clerical positions but under-represented in blue collar jobs. Representation in senior management grew in the first five years from 2.1 percent to 2.9 percent, only to drop slightly to 2.8 percent in 1992, while middle management representation increased from 4.4 percent to 6.7 percent. From 1987 to 1992, as a net result of hirings and terminations, the workforce covered by the Employment Equity Act was reduced by some 16,000 jobs. Notwithstanding these losses, the number of visible minorities on strength increased by roughly 11,000, which may be the largest single achievement attributable, at least in part, to the Act and to a new attitude on the part of employers. In 1992, visible minority men received about ninety-four percent of the average salary of all male employees. By comparison, visible minority women were making only slightly over seventy-one percent of the overall male average, a rate marginally lower than for women as a whole.

Visible minorities' representation in federal departments and agencies in 1992 was considerably less encouraging. At 3.7 percent, it compares very poorly indeed with their 7.9 percent showing in the private sector organizations and Crown corporations that come under the Employment Equity Act. In occupational terms, visible minorities' representation is highest in the Scientific and Professional category, where they progressed from a 1987 level of 6.7 percent to 8.2 percent in 1992. In Management, their representation increased from 1.6 percent to 2.4 percent, which is well below the 1991 availability figure of approximately 6.6 percent for visible minorities for senior management positions. Some of the continuing shortfall in the Public Service may be attributable to limits on hiring, but by itself this is not a satisfactory justification. The disparity is even harder to explain given the Government's declared commitment to its own job equity policy and legislative regime.

Persons with Disabilities

On the face of it, the number of persons with disabilities in the workforce covered by the Act increased by over sixty percent between 1987 and 1992. But far from being a reliable sign of progress, much of this increase seems to have been due to higher rates of self-identification and to the use by some employers of definitions of

disability broader than those allowed under the Act. Even so, the 1992 representation of people with disabilities stood at only 2.5 percent, well below both the 1986 HALS workforce availability figure of 5.4 percent and the 1991 figure of 6.5 percent. In terms of salary, the pay of men with a disability was virtually the same as for all male workers. Women with disabilities, on the other hand, were making only seventy-one percent of the male average, compared with about seventy-four percent for women as a whole.

The overall representation of persons with disabilities in the Public Service again fell well short of their estimated availability rate, and only four departments and agencies employed them at a rate exceeding that standard. All in all, little has changed over the past six years. The global representation of people with disabilities in the Public Service increased from 2.6 percent to 3.1 percent between 1987 and 1990 but has since receded to 3.0 percent. Between 1991 and 1992, their representation managed to hold steady in most occupational categories but dropped somewhat in Management.

JOINT REVIEWS AND COMPLAINT INVESTIGATIONS

In the absence of changes to employment equity legislation, the Commission has continued to make the most of its own equality mandate to provide some drive to the job equity program. The most effective procedure, in our opinion, is through cooperative joint reviews rather than adversarial complaint investigations.

Reviews are requested by the Commission when the analysis of an employer's statistical report on representation gives reasonable grounds to believe that one or more of the designated groups are represented at a level that is below a fair share of the jobs for which they are qualified. They normally conclude with an agreement on suitable hiring and promotion goals which are monitored for three years.

At the same time, over the last six years, a number of employers have also faced third-party complaints, largely filed by two organizations. In 1993 we continued to work toward resolving as many of these as possible. Unfortunately, as we have observed in the past, the complaints process over-formalizes the exchange of information and slows down the search for productive solutions. While we are clearly obliged by law to accept and act on third-party complaints, our investigators are encouraged to follow as closely as possible the work that is already required of employers under the Employment Equity Act and to look for solutions rather than confrontation.

WHERE THERE'S A WILL

Although the lack of an unambiguous legislative framework has been a constant impediment to employment equity initiatives, we are encouraged by the fact that a number of employers have cooperated with the Commission in reviews or investigations based on their annual employment equity reports. In the course of 1993 employers that had completed reviews with the Commission, or reached settlements on complaints, also began submitting monitoring reports. In addition to presenting reports that were substantial and informative, many of these organizations were able to show considerable improvements in hiring and representation. Where goals were not reached, the Commission is working with the employer to see what additional steps might be taken.

Some employers have done particularly well. The Bank of Montreal, for example, reports that its overall hiring rate for aboriginal people was in the seven percent range for 1993. The Saskatchewan Wheat Pool and its unions have implemented a watershed agreement on the operation of seniority as part of the company's employment equity plan. And the Royal Bank reports that thirty percent of its appointments to upper level management have been women. Such progress is the result of strong commitment and good planning, and it shows very well what can be done when management is fully behind the effort to get on with things.

Unfortunately, a minority of employers has decided instead to challenge the authority of the Commission to follow through on its mandate in this field. Complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs against Air Canada, Canadian Airlines, Canadian Pacific Railways, Greyhound Bus, and Canadian Pacific Express and Transportation were still tied up in court challenges at the end of the year. In a number of other cases, even if employers have stopped short of going to court, they have made investigation a very slow and difficult process.

Since 1988 the Commission has initiated twenty-eight reviews with federal departments and agencies and companies under the Employment Equity Act. When the year began, seven of these had been completed. An additional four reviews were concluded in the course of the year: with the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Imperial Bank of Commerce, Toronto-Dominion Bank and Bank of Nova Scotia. The Commission has now successfully concluded reviews with the six largest banks in Canada. The CBC also agreed this year that the review report might be used as a basis for attempting to resolve five outstanding complaints that affect aboriginal people, persons with disabilities and visible minorities.

The Commission is investigating or has resolved seventy-six complaints, the largest groups of which were filed by the Disabled People for Employment Equity, against nine employers, and the Assembly of Manitoba Chiefs, against eighteen employers covered by the Act and twenty-nine federal departments and agencies. Fourteen other complaints have been filed against particular employers, either by individuals or groups.

The nine Disabled People for Employment Equity complaints have progressed slowly, but four were in active settlement discussions at the end of the year, and only two — against the Bank of Nova Scotia and the Toronto-Dominion Bank — appeared to be making little headway. The start of 1993 also saw two of the complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs against the Departments of National Defence and External Affairs enter formal conciliation proceedings. Progress on finding a resolution was exceedingly slow. By the end of the year some agreement appeared possible but significant differences still remained despite more than a year of discussions. If agreement can be reached in early 1994, this would clear the way for the settlement of eight complaints against federal departments for which investigation reports were concluded in 1993.

Two additional complaints, one brought by the Assembly of Manitoba Chiefs and one brought by a union's women's committee, were resolved when the parties agreed to settlements.



On the whole, although progress has been more than a little uneven, there is some small cause for optimism as we look back over the year, and even more in the light of the new Government's commitment to improving the legislation in this area. Probably the most disappointing feature of this program to date has been the fact that the public sector has failed to lead the way. Given what should have been the Government's commitment to its own legislation, this is surprising to say the least of it. The powers that be have regrettably appeared more preoccupied with pausing long and hard on bureaucratic detail or disputing the Commission's role than with making substantial progress. We hope this will come to an end in the new year.

PAY EQUITY

It has always been uphill work to defend the proposition that women in our society are consistently underpaid, not because of any deficiencies in their work but simply because they are female. At one time it was even thought that by paying men a "family wage" one could justify paying women considerably less for exactly the same work. It was only in the twenties that such a practice finally came to be recognized as

unfair, and later still that the principle of equal pay for equal work finally became a part of Canadian law.

It then took further rounds of international labour legislation and, above all, an unprecedented influx of women workers into the labour market to convince the authorities that differential pay for equal work was not the only problem that needed to be set right. It became increasingly apparent in addition that much of the work that was predominantly done by women had been systematically undervalued in relation to "men's work". As a result, in 1951, the International Labour Organization adopted a Convention, to which Canada became a party in 1972, which states that "each member [country] shall . . . promote and . . . ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value."

Thus, by the time the Human Rights Act came to be enacted in 1977, it was more generally accepted that women had a legitimate expectation that they would be compensated according to the value of their work, and not on the basis of their sex or domestic situation. That principle was clearly written into the Equal Wages section of the Act, according to which

It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

What the Act does not do, however, is provide an effective mechanism for dealing with such discriminatory differences. Instead it leaves it to employees to raise whatever doubts they may have in complaints to the Human Rights Commission. For various reasons, this has proved to be a serious flaw in the legislation, not least because it presupposes that workers will readily be able to find out from their employers just how their work has been classified and evaluated in determining their pay.

Not surprisingly in the circumstances, the equal wages provisions of the Act have largely failed to live up to their billing. For the last six years the Commission has repeatedly asked that the law be changed to remove the need for employees to complain. Instead, we have proposed that employers be obliged to review their own pay systems, in an impartial way, to make sure that any discrepancies between the compensation of male-dominated and female-dominated groups of workers are due to genuine differences in work value and not to the difference of sex. This approach to pay equity is already established in other Canadian jurisdictions, but our efforts to persuade the federal authorities to adopt it have met with no success thus far. As a result, the Commission has been left with only one legal instrument at its

disposal, the authority to investigate complaints, an arrangement that continues to prove confrontational, ineffective and a questionable use of tax-payers' money.

The story we have to tell this year therefore differs hardly at all from the sorry tale we have presented for the last few years. Over that period, a small number of complaints by mostly female groups have brought pay awards to about seventy thousand workers. So far so good. But they represent only a fraction of the complaints that have been lodged with the Commission, and come nowhere near dealing with all the women who have reason to believe that the evaluation of their work has not been neutral and objective. And for the most part changes have come about as a result of a process that has taken several years to bear fruit. For Canadians with any knowledge of human rights issues the pay equity program has become an embarrassing *cul de sac*. And it is likely to remain so as long as legislation does not recognize pay equity as an obligation for employers.

KEEPING SCORE

At least it can be said of 1993 that the Commission had some success in improving its own case management procedures. There were more early settlements, conciliations and demonstrable improvements in the timeliness of investigations. Over all, since 1978, the Commission has resolved about one hundred complaints, sixteen of them this year. Two substantial cases were successfully conciliated, the first involving approximately seven hundred private-sector employees and the second bringing to an end a long-standing entitlement dispute arising from a tribunal order. The others were resolved at the investigative stage, through settlements, or by a Commission decision not to take them any further. Only two cases were still in conciliation or settlement negotiations at the end of 1993. That still left thirty-nine cases unresolved, however, several of them before tribunals or the courts.

TRIBUNALS

When there appears to be a *prima facie* case of wage discrimination and all attempts to achieve a settlement have failed, the Commission has no choice but to submit the issue to a human rights tribunal. There are at present three substantial pay equity tribunals in progress. They involve a total of over seventy thousand workers and have been on the Commission's books for up to eight years.

The Federal Public Service Tribunal began in September, 1991 and has so far held about 170 days of hearings. The Professional Institute of the Public Service of Canada and the Public Service Alliance of Canada are, in effect, challenging a pay decision made in 1990 by the Treasury Board of Canada, and more than sixty-eight thousand public servants

are affected. Unless something radical is done to modify the present process, the Tribunal is likely to continue until late 1994 or early 1995, and a ruling is not expected for at least a year after that. Even then, it may well be appealed.

A Tribunal to hear complaints relating to approximately two thousand clerical jobs in the Canada Post Corporation was appointed in May, 1992 and began its hearings in September of that year. The Tribunal has now heard sixty days of testimony on issues ranging from the socio-economic reasons for wage gaps and the approach used by the Commission in evaluating work to how best to interpret the Equal Wages Guidelines that have been issued under the Act. Hearings are expected to continue throughout 1994 and beyond. Again, the decision will quite possibly be appealed.

Another Tribunal was appointed in May, 1992 to deal with several hundred civilian employees who work in the Non-Public Funds facilities of the Department of National Defence. These include retail services and recreational and other facilities for service personnel and their families. The original complaint was lodged with the Commission in 1987 and progress has been very slow, once again owing to differences of view over the extent of the wage gap, biases in job evaluation and other technical questions. There has been an attempt recently to narrow the issues in dispute and to bring unresolved problems to the Tribunal within the year. We can only hope that this will succeed.

We naturally wish to see recommendations for improving the pay equity provisions of the Human Rights Act carried into law. Whether they are or not, however, we believe that a good case can be made for ensuring that everyone concerned with human rights tribunals that are looking into pay equity cases has a strong background in the subject matter. This might entail providing training for panellists on pay equity and compensation practices generally. With such understanding, it would not be necessary to hear weeks of explanatory testimony with each new case. Panellists would also bring a body of knowledge and precedent to new cases. Revisions along these lines would serve the public interest by allowing tribunals themselves, as well as the Commission, respondents and complainants, to make better use of scarce resources.

BEFORE THE COURTS

Several cases against Air Canada and Canadian Airlines have been referred to the Federal Court by the respondents. The airlines are seeking clarification of the term 'establishment' in the Equal Wages section of the Act. A court date is unlikely before the Spring of 1994, and a decision is not expected for some months after that. The

Government of the Northwest Territories, which is the object of a complaint representing a large number of its employees, is also before the Court seeking to have the Commission ordered not to proceed with the complaint. Taken together, these cases affect approximately twelve thousand employees and have been in the pipeline for up to six years.

IN CONCLUSION

There is no question that differential payments to men and women are in violation of the Human Rights Act. This may not be a popular conclusion, as correcting those inequities can only increase job costs. But it is the law, and this should be particularly apparent to public service employers. We strongly suggest that forthright acceptance of the fact that wage gaps exist and a readiness on all sides to deal with them, within government's well-known financial constraints, is in the end a more responsible procedure than the endless litigation that is becoming the trade-mark of pay equity in the federal jurisdiction.

CASE WORK

ASPECTS OF EQUALITY

Several important rulings affecting equality rights were handed down by the Supreme Court this year. The first involved the Canada Elections Act. Up to now, regardless of the crime or length of sentence, prisoners were not allowed to vote. Richard Sauvé challenged those restrictions, arguing that the blanket no-voting rule was contrary to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In May the Court threw out the restriction on the grounds that it was “drawn too broadly” and was an unreasonable restriction on the right to vote that the Charter guarantees to every citizen. Parliament had already passed a package of election reforms to allow inmates serving sentences of less than two years to vote in federal elections, but the Court dealt only with the Act as it was at the time of Mr. Sauvé’s challenge, as it could not rule on the constitutionality of the reformed law which was not before it. To that extent, the full effect of the Court’s ruling remains to be determined.

In another Charter challenge by a prisoner, the Court decided unanimously that female guards may frisk male prisoners and perform patrol duties in male quarters. In *Weatherall v. Canada (Attorney General)*, Phillip Conway challenged the Corrections Canada policy on the grounds that it infringed those sections of the Charter that guarantee liberty and equality and prohibit unreasonable seizure or detention. In its August decision the Court listed several reasons for allowing the current system to continue. The frisk searches are done when prisoners are clothed; guards are trained to search with proper regard for an inmate’s dignity; prisoners get notice from each other of unscheduled patrols; occasions when a patrolling guard might see an inmate unclothed or tending to personal functions are rare and fleeting. And finally, privacy is reduced in prison in any case: “A prison cell is expected to be exposed and to require observation . . . and a prisoner thus cannot hold a reasonable expectation of privacy” during surveillance and searches.

Mr. Conway had argued that the inequality lies in the fact that the same policy does not permit female prisoners to be searched by male guards. The Court pointed out that it is now accepted law that equality sometimes means treating people differently: thus differential treatment for female and male prisoners may be appropriate under section 15(1). Given the historical trend of violence by men against women (but not the reverse), the biological differences between the two sexes, and women’s generally disadvantaged position in society in relation to men, the effect of searches by the opposite sex is clearly more threatening for women prisoners. The Court was therefore persuaded that male guards should not be permitted to carry out searches or patrol in women’s prisons and concluded that the difference in treatment was justified.

In *Berg v. University of British Columbia*, the Court this year reversed its 1979 position on where to draw the line between public and private institutions. It was not prepared, it said, to let “artificial and unacceptable distinctions” stand in the way of human rights protection for Canadians. The main question before the Court was whether the services a university offers to students are private services or “services customarily available to the public.” The latter would be protected by provincial human rights law and the former would not. The University had denied Janice Berg, a graduate student, the rating sheet she needed for a hospital internship, as well as a key to the computers and laboratories, because she suffered from depression. Other students received both. Ms. Berg maintained that the University was discriminating against her because of her disability.

The University argued that once students are enrolled, British Columbia’s human rights law does not protect them in this context. Lower courts had accepted this argument, relying in part on the Supreme Court’s 1979 decision in *Gay Alliance Toward Equality v. Vancouver Sun*, where the Court gave a narrow interpretation to “services customarily available to the public” and allowed the *Sun* to refuse to print an advertisement from the Gay Alliance. In *Berg*, the Court ruled eight to one that the distinction the University was trying to make was “unconvincing and subversive of the purpose of human rights legislation.” Every service has its own public, wrote Chief Justice Lamer in the majority opinion, and once that public has been defined the Act protects its members from discrimination. The key and the rating sheet denied to Ms. Berg were “incidents of the public relationship” between the University and the students.

The increasingly familiar principle that equality sometimes requires different treatment was also applied by the Federal Court of Appeal in deciding that the government may charge married couples higher taxes than common-law couples. In July, the Court heard a Charter challenge by Elaine Schachtschneider, a married woman who believed she was discriminated against because she paid more in taxes than she would have done if she had been living in a common-law relationship. Marital status is not listed in section 15 as a prohibited ground of discrimination, and the Court found that to succeed in a challenge based on a so-called analogous ground, the claimant had to show that she belonged to a group that had traditionally been disadvantaged and was thus a “discrete and insular minority” as defined in *Andrews v. Law Society of Canada*. Ms. Schachtschneider was part of an identifiable group, that is, married people with a child of the marriage, living together and not economically dependent on each other. But this group is not disadvantaged, said the judges, and the Income Tax Act distinction between them and unmarried couples in like circumstances is not discriminatory. The law has since been changed to treat legally married and common-law couples in the same way.

In another challenge, Elizabeth Symes claimed that the cost of child care while she was working was a legitimate business expense, as she could not carry on her legal practice without it. She wanted the right to deduct this amount from her income when filing income tax returns. She claimed that it was discriminatory to permit men to claim other expenses but to deny women (who bear most of the responsibility for child care) the deduction of child care expenses incurred to enable them to carry on their business. Seven of the nine judges ruled that child care was not a business expense and that Ms. Symes' deductions could not exceed the amount provided for all working parents in the Income Tax Act, which was less than the actual cost of her daycare. Mr. Justice Iacobucci, writing the majority decision, agreed that Ms. Symes had shown that women provide most child care, but maintained that this does not prove they pay the financial cost. "Unfortunately, proof that women pay social costs is not sufficient proof that women pay child-care expenses", he wrote. In particular, in Ms. Symes' case, the majority found that the economic impact of child care would also be felt by her husband, as part of the cost would be borne by him however they chose to file their tax returns. Justice Iacobucci nevertheless wrote that the decision might be different in the case of a single mother, who might be able to prove that the tax rules discriminated against her because she could not deduct child care as an expense, while her male counterparts could deduct other business expenses, such as club memberships, cars, entertainment and charitable donations. Similar arguments might apply to low-income families.

Justices L'Heureux-Dubé and McLachlin dissented, arguing that the Income Tax Act provisions are a result of a male-oriented bias in business and in interpreting the law. "When only one sex is involved in defining the ideas, rules and values in a particular domain, that one-sided standpoint comes to be seen as natural, obvious and general. As a consequence, the male standard now frames the backdrop of assumptions against which expenses are determined to be, or not to be, legitimate business expenses", said Madame Justice L'Heureux-Dubé.

She also pointed out that daycare traditionally falls on women and that men consequently do not think of it as a necessary expense of doing business. She cited statistics showing that women lawyers are three times as likely as men to pay for daycare for their children, and that men are three times more likely than women to count on their spouses to take responsibility for child care. She compared child care provisions to those that allow exemptions "for cars, for club dues and fees, for lavish entertainment" and asked whether they "are so obviously business expenses rather than personal ones . . ." She concluded that the "costs incurred by business women with children are no less real, no less worthy of consideration and no less incurred in order to gain or produce income from business." In the end, she said, to be consistent

with the Charter, both women and men must be able to deduct child care costs that are necessary to permit them to run a business.

This year Canadians with disabilities moved a little closer to achieving full social independence. Their right to require that buildings be accessible was strengthened by an Ontario Board of Inquiry decision in September. The Board held the owner of a shopping plaza responsible for discrimination against Marjorie Elliott, who could not find a parking space wide enough for her specially equipped van or a ramp for her wheelchair. The Board of Inquiry said that compliance with construction codes and municipal bylaws is not enough if buildings remain effectively inaccessible. The Human Rights Code must take precedence even if that means going beyond other requirements. This case is reminiscent of the 1992 Canadian Human Rights Tribunal decision in *Canadian Paraplegic Association v. Elections Canada*, where the Tribunal ruled that equal treatment in federal elections included the right to level access to all polls, to appropriate parking and to signs indicating accessible entrances.

Sexual orientation has claimed considerable attention this year. Various administrative agencies have followed the direction set by an Ontario Human Rights Board decision in *Leshner v. Ontario* in 1992. That Board ordered the Government to extend survivor pension rights to the same-sex partners of its employees. In a 1993 ruling on a grievance filed by David Lorenzen, a federal employee, the Public Service Staff Relations Board ordered Treasury Board to pay him benefits he had been denied because of his sexual orientation. Mr. Lorenzen had grieved two refusals of leave, one when his partner broke his leg, and the other when his partner's father died. The Board said that the collective agreement's non-discrimination clause and the Canadian Human Rights Act entitled Mr. Lorenzen to the same benefits as heterosexual employees. The Government has appealed the decision.

In a similar decision, *Clinton v. Blue Cross*, an Ontario Human Rights Board ruled in August that Ontario Blue Cross and York County Hospital must extend medical benefits to the female partner of a female nurse. In 1990 Elizabeth Clinton had applied for family benefits for her partner, but her request was refused because the benefit plan defined a 'dependent' as a "legally married spouse of the employee, or a person of the opposite sex . . . who is cohabiting with the employee." The Board of Inquiry found that Ms. Clinton was discriminated against because of her sexual orientation in contravention of the Ontario Human Rights Code. It ordered Blue Cross to pay her \$4,000 in damages for hurt feelings and to amend its benefit plan to include same-sex couples. Blue Cross has appealed the decision.

The Supreme Court agreed in October to hear an appeal by James Egan and John Nesbit, who had been refused the spousal benefit provided for under the Old Age Security Act. When the spouse of a pensioner who is over sixty-five is between the ages of sixty and sixty-five and the couple's income falls below a certain amount, the Act at present provides that the spouse is eligible for an allowance. Messrs. Egan and Nesbit applied for that allowance in 1987 and were refused because the legislation defines 'spouse' as a person of the opposite sex. Earlier this year, in a two-to-one decision, the Federal Court of Appeal upheld this ruling. The majority of the Court concluded that "the denial of the spouse's allowance does not cross the line from 'distinction' to 'discrimination,'" and that "the appellants do not benefit because of their non-spousal status rather than because of their sexual orientation." Mr. Justice Linden argued in dissent that, on the contrary, "it is apparent that gay men and lesbians are . . . excluded from the program based on a matter in relation to sexual orientation." The issue has been appealed to the Supreme Court, but no date has yet been set for the hearing.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

The number of complaints we received this year remained relatively unchanged. Disability, sex and race cases again make up the majority of our workload. We typically receive fewer cases based on age or marital or family status and very few based on religion. A growing number of our race, religion and, henceforth, sexual orientation complaints are sparked by telephone hate messages.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

The Commission continued its efforts to have the National Research Council respect the order of a 1992 Human Rights Tribunal in favour of Dr. Chander Grover. The Tribunal ruled that the Council had discriminated against Dr. Grover, a scientist born in India, because of his race, colour and national or ethnic origin. In concluding that the Council had tried to diminish Dr. Grover's professional status and impede his chances for promotion, it ordered the Council to appoint him to a management position, pay him lost wages and costs as well as damages, and review its human rights policy with the Commission. Dr. Grover returned to the Tribunal at the end of 1992, alleging that the Council had not complied with the ruling. Among other things, he argued that the new position he had been assigned was inappropriate. Meanwhile, the Council has asked the Federal Court to review the Tribunal's decision that it had jurisdiction to look into this question. We are awaiting decisions from both the Tribunal and the Court.

In June, another Tribunal held two-to-one that CP Rail discriminated against Ken Gannon because of his race. Mr. Gannon, said the majority

of the Tribunal, was harassed, wrongfully disciplined and fired because he was black. From 1978 to 1985 he was the only employee in his division in Vancouver and Port Coquitlam who was not white. He claimed that his foreman created a racist climate and called him names, as did co-workers. The Tribunal said the evidence "clearly shows that racial slurs were directed toward Mr. Gannon in the workplace." The incidents that led to his being disciplined and fired were "precipitated by racial slurs" and by "the racial harassment that he was continually subject to." Despite Mr. Gannon's initial complaints to CP Rail management, the employer did nothing to stop the harassment, did not conduct an impartial investigation, and tried to solve the problem by getting rid of Mr. Gannon. The Tribunal therefore held it liable for the discrimination. However, the Tribunal members rejected Mr. Gannon's allegations that he was denied a promotion, relief work and overtime for racial reasons. It will order an appropriate remedy at a later date.

AGE

Two well-publicized age cases were dismissed this year. A Tribunal ruled in August that the Ottawa-Carleton Regional Transit Commission did not discriminate when it refused to hire a sixty-year-old as a bus driver. The Tribunal was persuaded by OC Transpo's evidence that age is a *bona fide* occupational requirement in this profession: on the balance of probabilities, it said, new bus drivers at or over age sixty pose sufficient risk to safety that the company is justified in not hiring them. The Tribunal used the BFOR definition set out by the Supreme Court in 1982 in *Ontario Human Rights Commission v. Borough of Etobicoke* to conclude that the defence must be interpreted more broadly in Canada than it is in U.S. jurisprudence. In our view, this is not a correct reading of the Supreme Court decision and, if accepted, would mean that the onus on an employer wishing to claim the defence would be too easily satisfied. We have therefore appealed this case to a review tribunal.

The second decision of note was *Cranston et al. v. Canada*. This involved twenty-six pilots and flight attendants whose jobs with the Executive Flight Service were transferred from the Department of Transport to the Department of National Defence. The complainants alleged that DND did not hire them to continue in these jobs because they were, on average, fifty-one years old at the time, just four years short of the Canadian Forces' mandatory retirement age of fifty-five.

In February, the Tribunal disagreed with the complainants. It found no evidence to suggest that age was a reason for their not being employed by DND. The complainants, said the Tribunal, expressed little interest in becoming regular members of the military; their priority was not service in the Forces but "a permanent career doing the thing they did best." Consequently, the Forces' mandatory retirement policy could

not be said to have affected them in a discriminatory manner. The Tribunal did not find it necessary to consider the 1992 tribunal decision in *Martin et al. v. Department of National Defence and Canadian Armed Forces*, which ruled that the CAF's mandatory retirement policy contravenes the Canadian Human Rights Act. (See p. 59 above.) The Tribunal in *Cranston* observed that, "for reasons that they described as military operational reasons," the Forces felt unable to accommodate the complainants by providing them with the continuation of their career. The Commission has also appealed this decision.

SEX

Sexual harassment and discrimination because of pregnancy are the most common forms of discrimination directed at women. A tribunal found that the Department of National Revenue discriminated against one of its customs investigators, Donna Marie Brown, when it failed to accommodate her request for a day shift because of complications with her pregnancy, and later when she was unable to get adequate daycare. In April, the Tribunal ruled that Ms. Brown's sex and family status were factors in the way she was treated. The Department had what it claimed was a neutral rule that customs investigators must work alternating shifts, but in fact that rule had an adverse effect on Ms. Brown and other pregnant employees.

Basing its analysis on the Supreme Court's 1990 decision in *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool*, the Tribunal ruled that the Department had a responsibility to accommodate Ms. Brown. It fell short of its obligation, said the Tribunal, because of the personal bias of one of her supervisors who acted in an "inappropriate and discriminatory" way. Although there were at least three possible ways to provide a day shift for Ms. Brown, the supervisor maintained that it was impossible to do so. The Tribunal ordered the Department to give Ms. Brown a written apology and pay her the wages and benefits she lost, along with \$1,500 compensation. It also ordered the Department to submit proof to the Commission that it has an appropriate policy for accommodating employees.

Another case involved sex discrimination under the Unemployment Insurance Act. In 1989 Cynthia Floyd, a grain inspector's assistant, was laid off, along with co-workers, for thirty-five weeks. During the lay-off, Ms. Floyd discovered she was pregnant and had a child. Under the unemployment insurance law at the time, she received only twenty-eight weeks' unemployment insurance, not the thirty-five to which she would have been entitled had she not been pregnant. These benefits, wrote the Tribunal in the January decision, "are of great social importance. They are intended to recognize the large percentage of women now present in the workplace and to ensure that women are not required to bear a disproportionate share of the financial burden involved in raising children."

The Tribunal found that the Canada Employment and Immigration Commission had discriminated against Ms. Floyd without a *bona fide* justification. It also ruled that the CEIC witness gave “impressionistic” evidence that lacked “depth and clarity” and failed to prove that denying Ms. Floyd the benefits was reasonably necessary to ensure efficient and economical functioning of the unemployment insurance scheme. Nor did CEIC show why the Unemployment Insurance Act could not have been amended earlier to correct this inequality for pregnant claimants, as was eventually done. The Tribunal concluded that Ms. Floyd had lost a total of twelve weeks’ maternity benefits, and awarded her a total of \$6,530 including \$500 compensation.

Even cases that are dismissed may make a positive contribution to human rights law. Although the Tribunal in *Stadnyk v. Canada Employment and Immigration Commission* dismissed Bobbi Stadnyk’s sexual harassment complaint in September, in doing so it introduced an analysis based on a broad understanding of equality. Ms. Stadnyk had argued that the questions about sexual harassment she had been asked during an interview for an information officer position discriminated against her because of her earlier and well-known harassment cases against a federal department. The noteworthy element of the Tribunal’s analysis was its application of a ‘reasonable woman’ standard, which it found more appropriate than the traditional ‘reasonable person’ standard, which tended to ignore women’s experience.

Even though the Tribunal assumed “a heightened degree of sensitivity and concern about sexual harassment by the . . . reasonable woman,” it found CEIC’s case “overwhelming”. Ms. Stadnyk’s intention to continue criticizing the Federal Government was not compatible with a position that could require “the successful applicant to be a spokesperson on behalf of the Federal Government . . . potentially . . . with respect to sexual harassment matters.” CEIC’s interview questions and its decision not to hire her “were valid and reasonable concerns in the circumstances” and not based upon a prohibited ground of discrimination, even though Ms. Stadnyk “sincerely believe[d] that she was attacked and discriminated against.” Ms. Stadnyk had had substantial contact with the media on the question of sexual harassment in the federal public service, and might reasonably “expect to be asked questions about use of the media and sexual harassment in such circumstances.”

The Tribunal agreed that some of the phrasing the interviewer had used would raise questions “in the eyes of a reasonable female interviewee who had previously experienced such harassment”, but considering the entire context and circumstances, she would also find that the offensiveness was “not such as would constitute discrimination on a prohibited ground.” Ms. Stadnyk has appealed this decision to a review tribunal.

MARITAL OR FAMILY STATUS

Complaints alleging marital or family status discrimination often present an interesting angle. This year they covered the ground from a visitor's visa for an unmarried woman to citizenship for adopted children, and from bereavement leave for a man in a same-sex relationship to the treatment of members of the Armed Forces who live in common-law relationships.

Massarat and Hammeed Naqvi complained that the Department of External Affairs and the Canada Employment and Immigration Commission discriminated against them on the basis of race and marital status when Mrs. Naqvi's sister, Naz Jaffery, was refused a visa to visit them from Pakistan. Among the reasons given for refusing the visa was that Ms. Jaffery was unmarried. In agreeing with the Naqvis, a Human Rights Tribunal said that even immigration agents who work abroad must respect the Human Rights Act. It recommended they receive training in the Act's requirements and ordered the respondents to send letters of apology to the complainants. The Attorney General has asked the Federal Court to review this decision on the issue of the Commission's jurisdiction over the case as well as on the merits.

Another Tribunal ruled that the Citizenship Act discriminates against the parents of adopted children because it requires the latter to be permanent residents of Canada before they can become citizens, whereas biological children born to Canadians living in another country are automatically given citizenship. Shirley McKenna and her husband, Canadian citizens living in Ireland, adopted two children. Ms. McKenna also had three biological children born in Canada, who would have been granted Canadian citizenship even if they had been born in Ireland. She protested when her two adopted children were not automatically granted citizenship because they were born in Ireland.

The Tribunal ruled that the Department of the Secretary of State had offered no evidence that permanent residence is necessary, or any justification for screening adopted children for the health, criminality or security requirements of the Immigration Act. It went on to point out that biological children of Canadians are not required to prove that they intend to live permanently in Canada, or that they are free of disabilities, for example. As long as the adoption conforms to local law and is not an attempt to circumvent the immigration law, adopted children should be granted citizenship. The Tribunal ordered the Department to stop applying the discriminatory sections of the Citizenship Act and to grant the two children Canadian citizenship. The Department has appealed this decision to the Federal Court.

A much-publicized decision in 1993 was the Supreme Court's ruling in *Mossop v. Canada (Attorney General)*, which was released in February.

Mr. Mossop, a federal employee, had originally asked for bereavement leave to go to the funeral of his male partner's father. His request was denied since his collective agreement excluded same-sex relationships from the classes of people who were defined as belonging to an employee's "immediate family." A Tribunal found in his favour on the grounds that the denial amounted to discrimination based on family status. But the Federal Court of Appeal allowed the government's appeal of that decision, saying that the complaint actually revolved around sexual orientation, which was not protected under the Act when Mr. Mossop filed his complaint.

The Supreme Court dismissed the Commission's appeal. A majority of the Court found that the term 'family status' in the Act does not include people in a same-sex relationship. Furthermore, Chief Justice Lamer, writing for the majority, characterized the complaint as one of sexual orientation discrimination rather than family status. "Mr. Mossop's sexual orientation is so closely connected with the grounds which led to the refusal of the benefit that this denial could not be condemned as discrimination on the basis of 'family status' without indirectly introducing into the CHRA the prohibition which Parliament specifically decided not to include in the Act, namely the prohibition of discrimination on the basis of sexual orientation."

This characterization of the complaint led to the conclusion that it must fail. The Chief Justice emphasized that sexual orientation was not part of the Act when family status was added to the prohibited grounds in 1983 or when the complaint was filed. Since the parties had raised no constitutional challenge on this point, the Chief Justice found himself unable to rule that the Act contravened the Charter. He expressly indicated, however, that his decision might have been different had sexual orientation been included in the Act, and he restricted the decision to the Canadian Human Rights Act, not extending it necessarily to other laws.

In a dissenting opinion, Madame Justice L'Heureux-Dubé argued that the Court must approach the interpretation of 'family status' with deference to the Tribunal's decision. The question it should have asked was whether the Tribunal had adopted a patently unreasonable interpretation of the term, not whether it had adopted the definition the Court would have considered correct. She concluded that a purposive interpretation of 'family status' was appropriate, and that the term was broad enough to encompass discrimination against people in "non-traditional" family relationships.

No less important than the decision itself was the conclusion of six of the seven judges that courts are not obliged to defer to decisions of a human rights tribunal on questions of law, and are free to review them, although they must respect findings of fact. Madame Justice L'Heureux-

Dubé again dissented, arguing that human rights tribunals have a special mandate to redress discrimination and promote human rights: Parliament obviously meant to confer decision-making authority on them in these areas, she wrote, and unless faced with a patently unreasonable decision, courts should defer to tribunals' expertise on matters of both fact and law.

Review tribunals will be asked to examine the complaints of two men who say they were denied advancement in the Armed Forces because of their marital status. Earlier this year, Tribunals heard and dismissed the complaints of both James Lambie and Paul Lagacé. Lieutenant-Colonel Lambie said he was to be promoted to Colonel and Base Commander but the CAF withdrew the promotion offer after a discussion with superiors revealed he was getting a divorce and would not be accompanied to his posting by his wife. He alleged that the Forces have an unwritten policy that Base Commanders must have a wife, whose duties include certain hostess functions. In April, the Tribunal agreed that the complainant had made a *prima facie* case of discrimination but accepted the Forces' evidence, despite "inconsistencies and contradictions," that he was not promoted for other reasons, among them because he is a pilot and the Forces wanted a Base Commander who was a navigator.

In Master Corporal Lagacé's case, it was alleged that the Forces did not consider him for an officer training program because he was living in a common-law relationship. The Tribunal ruled that, while Corporal Lagacé was well qualified, respected and performed his duties extremely well, there was no evidence that he had been discriminated against.

DISABILITY

For some years now, the majority of our disability cases have named the Canadian Armed Forces as respondent. This is largely because of the Forces' universality-of-service policy, according to which all members must ostensibly be fit and ready for combat postings at all times, even if their particular job is not combat-related. In *Hebert v. Canadian Armed Forces*, Patricia Hebert, who wanted to be a physiotherapist, filed a complaint with the Commission after she was refused enrolment in the regular officer training program of the Canadian Forces because of poor vision. Although her corrected vision with soft contact lenses met the CAF's enrolment standard, her uncorrected vision did not. The CAF maintained that their visual acuity standard constituted a legitimate occupational requirement. In August, the Tribunal disagreed.

In doing so, it followed two post-*Alberta Dairy Pool* tribunal decisions, *Robinson v. CAF* and *Thwaites v. CAF*. The Tribunal concurred in

their conclusion that “proof of a slight or negligible increase in risk is not sufficient for a BFOR. The increased risk must be substantial.” In this case, the risk to Ms. Hebert, other employees and the public that her contact lenses would be dislodged or lost in an emergency was not substantial. Furthermore, the uncorrected visual acuity standard the CAF actually followed clearly left room for some risk of employee failure, and there was virtually no difference between that standard and Ms. Hebert’s uncorrected vision. The Tribunal therefore held that, in admitting applicants whose uncorrected vision was only marginally better than Ms. Hebert’s, the CAF contradicted its claim that there is a need for that particular uncorrected visual acuity standard for physiotherapists.

The Tribunal also examined the likelihood of a physiotherapist being deployed to a “hostile environment” with a consequent risk of having to work without corrective lenses. Its conclusion was that “In the approximately forty-five years that Canada has been participating in peace-keeping operations or other military operations, . . . there has not been one occasion when a CAF physiotherapist has been deployed in this type of situation.” Given all that would have to happen to bring this about, the Tribunal concluded that it would be extremely unlikely, and that a mere outside possibility could not justify excluding Ms. Hebert from the CAF. The Tribunal ordered the CAF to accept Ms. Hebert into the ROTP as long as she met all other requirements for admission. It awarded her \$5,000 damages plus interest, and ordered the CAF to stop applying an uncorrected visual acuity standard to physiotherapists. The CAF have sought judicial review of this decision.

In 1992 we reported a similar decision by a Tribunal ordering Canadian Airlines International to hire Rodney Cremona, a flight attendant who was denied a job with the airline because of his vision. With contact lenses Mr. Cremona’s vision was normal, but his uncorrected vision did not meet the airline’s minimum standard. In June this year, the Tribunal decided the remedy: it awarded Mr. Cremona \$44,859 for lost wages and amenities, \$1,000 compensation, eight years’ lost seniority, and ordered that he be given the first available flight attendant position. Canadian Airlines International did not appeal the Tribunal’s award but nevertheless placed conditions on hiring Mr. Cremona that were not part of the Tribunal’s order. The company also disputed how the amount of the interest on the award was to be calculated, even though the Tribunal had made this clear. The Commission has applied to the Federal Court citing Canadian Airlines for contempt of court for failing to implement the Tribunal’s award.

The *Thwaites v. Canadian Armed Forces* case was the first decision involving an assessment of the bona fide occupational requirement defence in relation to the human immunodeficiency virus. “People who

are HIV positive and asymptomatic”, the Tribunal decided in June, “are competent to perform virtually any task in Canadian society.” It is not sufficient for the Forces to impose an across-the-board medical ban that disqualifies people with the virus from service; individual testing and a decision made on real, individual circumstances are essential. Moreover, a marginal increase in risk to public safety is not enough to establish a BFOR: the group excluded by the rule must “present a sufficient risk of employee failure.” In evaluating such a risk, the context — the particular job and the other risks considered acceptable in that job — would determine whether the risk was so significant as to be unacceptable.

Following this line of reasoning, the Tribunal did not accept that the Forces’ 1989 decision to release Mr. Thwaites, a Naval Electronics Sensor Operator who was found to be HIV-positive, could be justified as a BFOR. There was no more than a “paper review” of his case and no real individual testing. The Forces did not establish that he was unfit to do his job at that time or that dismissing him was the only reasonable choice. The Tribunal therefore ordered the CAF to compensate Mr. Thwaites for past and future lost wages of \$147,015 plus interest, as well as \$5,000 in damages and his legal costs. The Forces appealed the Tribunal ruling to the Federal Court and refused to pay the \$152,000 award while the appeal was pending. In September a judge of the Federal Court ordered the Forces to pay Mr. Thwaites the award, so that he might “live his remaining days in dignity.” The Court has not yet ruled on the merits of the case.

In two other cases against the Canadian Forces, the Federal Court of Appeal reversed tribunal rulings which had gone in favour of complainants. In *Beaulieu v. Canadian Armed Forces*, Mr. Beaulieu was diagnosed as having partial epilepsy and was released from his driver’s position with the CAF. Later tests showed that he did not have epilepsy, and a Human Rights Tribunal ruled that the Forces had discriminated against him by releasing him. In the circumstances, it judged it unnecessary to deal with the Forces’ BFOR defence. In sending the case back to the Tribunal with instructions to dismiss it, the Federal Court of Appeal said in February that an erroneous diagnosis would amount to discrimination only if it were reckless or if there were no legitimate occupational requirement. In this case, said the Court, the CAF had acted in good faith after medical tests had shown that Mr. Beaulieu probably did have epilepsy, and its decision at the time to release him was justified for safety reasons. It is not possible for the Forces’ decision to become retroactively unjustified and discriminatory. It was not discrimination but a medical error that had deprived Mr. Beaulieu of his job and he was therefore not entitled to a remedy under the Canadian Human Rights Act.

In October, the Federal Court of Appeal set aside the Tribunal decision in *St. Thomas v. Canadian Armed Forces*. Mr. St. Thomas was an air traffic controller with the CAF. After he developed asthma, he needed regular medical attention, and the Forces' Career Medical Review Board recommended that he should be released from service. The Tribunal ruled the CAF had discriminated against him and had not tested him to determine the particular level of risk. The Federal Court of Appeal, on the other hand, found that the Forces did test Mr. St. Thomas before recommending that he be released, and that freedom from asthma was a *bona fide* requirement. "In my view", wrote Mr. Justice Isaac for the Court, "examination of this issue must take account of a contextual element It is that we are here considering the case of a *soldier*. As a member of the Canadian Forces, St. Thomas was first and foremost a soldier. As such he was expected to live and work under conditions unknown in civilian life and to be able to function, on short notice, in conditions of extreme physical and emotional stress and in locations where medical facilities for the treatment of his condition might not be available or, if available, might not be adequate."

In November the Commission approved a complaint settlement also involving a woman who had been released from the Canadian Armed Forces because she had asthma. Sarah Merlin said the Forces dismissed her during basic training in 1988 despite her assurances that she could perform all her duties as a supply technician. She was re-hired in 1992 when the CAF changed their admission requirements for applicants with asthma. Ms. Merlin will receive \$17,294 for lost wages, \$3,631 in interest and \$1,500 for damages.

SEXUAL ORIENTATION

The last year and a half have seen important advances in the legal rights of Canadians who are discriminated against because of their sexual orientation. In October 1992 the Canadian Forces changed its policy to permit Canadians to serve "without restrictions," regardless of their sexual orientation. As we have already mentioned, the Commission has been able to accept complaints of discrimination because of sexual orientation since the decision in *Haig and Birch v. Canada* in August, 1992. There have been eighty cases on this ground to date, a sizeable majority of which revolve around the denial of employment benefits to employees' same-sex partners. While it is true that the majority of employers still do not extend benefits to this group, a growing number are beginning to decide that fairness requires them to accord all employees the same treatment regardless of sexual orientation. A few complaints cite discrimination in immigration, and a small number involve harassment or the denial of employment.

HATE MESSAGES

Over the last two years, a number of hate line telephone numbers have been established, with recorded messages dedicated to spreading hatred, primarily against non-white immigrants, Jews, and homosexuals. These messages clearly contravene section 13 of the Canadian Human Rights Act, and the Commission has made it a priority to stop their transmission. There remains a practical problem, however, given the ease with which they can be set up and the difficulty of tracking and controlling them. We have nevertheless had considerable success in bringing the authors before tribunals and courts and making it more difficult for them to continue.

Last year we reported on *Canadian Human Rights Commission v. Canadian Liberty Net*, in which the Federal Court granted an injunction against a telephone message service in British Columbia that was dedicated to promoting white supremacy. The Commission had asked for the injunction to stop the Liberty Net from continuing its hate messages until a tribunal could hear the complaints against it. Later that year, the person responsible for the 'phone lines and messages was jailed for contempt of court when he attempted to get around the injunction by setting up a new line with essentially identical messages. In September, 1993 the Tribunal that had been hearing the case released its decision. It found, in *Khaki, Elterman and Gill v. Canadian Liberty Net*, that the Liberty Net discriminated against the complainants by playing messages that were likely to expose them to hatred and contempt. The messages, said the Tribunal, portrayed new immigrants as inferior and a threat to our society. They also characterized Jews as perverse, as manipulators and as destroyers of the rest of culture and society. The Tribunal ordered the Liberty Net and all its associates to stop the messages and forbade them to transmit them in future.

In April, the Commission asked another Tribunal to hear a new complaint against the Canadian Liberty Net, alleging that it discriminated on the ground of sexual orientation by communicating hate messages against homosexuals. Hearings are scheduled to continue into 1994. Also in April, the Tribunal in *League for Human Rights B'nai Brith Canada et al. v. Manitoba Knights of the Ku Klux Klan and William Marcus* released the reasons for its December, 1992 order that William Marcus and the Manitoba Knights close down their telephone hate line. It found the messages were likely to expose people to malevolence, resentment, contempt or hatred because of their race, colour, national and ethnic origin, religion, and sexual orientation.

In August, a Human Rights Tribunal ordered Kevin Lew and members of the Toronto-based National Knights Network of the Ku Klux Klan to stop transmitting discriminatory messages based on race, colour,

national or ethnic origin, and sexual orientation. The complaints were filed by the Canadian Jewish Congress, the Urban Alliance on Race Relations and Kyle Rae. The founder of the National Knights Network admitted to operating the message line and agreed not to continue. He said he was no longer part of the Ku Klux Klan. The Tribunal prohibited him and anyone connected with the Knights of the Ku Klux Klan from transmitting hate messages anywhere in Canada.

In September, 1992 the Federal Court granted another injunction, this time ordering the Heritage Front and Wolfgang Droege to stop communicating hate messages that were the subject of a complaint by the Native Canadian Centre, and prohibiting any further messages until the Tribunal had made a final ruling. The Heritage Front continued to play similar messages, and the Commission returned to court, arguing that the Front had violated the injunction. This October, another Federal Court judge said that while the new messages were not similar enough in his view to represent a violation of the injunction, "some of them" wearing an observable racist or white supremacist complexion, are dangerously close . . ." He found "clear elements of racism in all of them" and described them as typical of "many other messages this country has heard over the years and which foment disruption, disunity and untoward fears." As a result, he strengthened the original order by banning the 'phone line altogether until the Tribunal makes its decision. Later that month, the Court granted the Commission's application for a hearing into whether the person who had recorded the messages for the Heritage Front contravened the extended order of October by running messages instead on another Toronto line.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

In human rights law it is not unusual for questions of delay to come before the courts. Even with an efficient system, some delays in the process can happen. Often the crucial question for the courts is whether the delay was unreasonable in itself or caused prejudice to one of the parties. In *Attorney General of Canada v. Canadian Human Rights Commission and Ernest Boone*, the Federal Court ruled that the delay was reasonable and that there was no prejudice.

In January 1990 the Canadian Armed Forces refused Mr. Boone a transfer from a posting because of his age. He wrote to the Commission in June of that year asking for information about age discrimination, and in December the Commission received a letter outlining his complaint. He signed a complaint form in March 1991, fourteen months after his request for a transfer had been formally denied. Because this was outside the usual one-year time limit, the Commission had to decide whether to exercise its discretion under section 41(e) of the Act to accept the complaint. It informed both parties, outlined the relevant information and invited their submissions for its consideration along with the complaint form and preliminary report. When the Commission decided to extend the time limit, the Forces asked the Federal Court to review this decision.

The Forces argued that the thirteen-month delay between March 1991 when the complaint was signed and April 1992 when the Commission decided to proceed with investigation was an unjustifiable breach of the rules of procedural fairness. The Court disagreed. It ruled that Mr. Boone's initial contact with the Commission was within the one year time period, and he signed his complaint only sixty days outside the limit, not an unreasonable delay. The Commission also continued to act reasonably by notifying the Forces and inviting submissions. The Court rejected the Forces' interpretation that section 41(e) presumes prejudice to the respondent if a complaint proceeds after one year and that the Commission must prove otherwise. What was required is exactly what the Commission did. The Court could not accept that the Forces did not have a chance to respond adequately to the issue of delay.

The Forces had also protested that the Commission had failed to respect its duty to be fair, because it had not provided them with a copy of Mr. Boone's letter of December 13, 1990, but only its substance. The Court found that the Commission had respected the rules of procedural fairness, requiring it to inform the parties of the evidence, to give them the opportunity to respond, and to make its decision based on all of this material. The Court said the Canadian Forces were "afforded [their] full rights of procedural fairness", and the Commission was not required to provide the Forces with "the entire content of the documents before it." More recently another judge of the Federal Court has found in a quite different vein, in *Pathak v. Canadian Human Rights Commission*, that the Commission must make the complete investigation file available to an appellant seeking judicial review. The Commission has appealed this decision.

The Federal Court also came to the opposite conclusion on timeliness with regard to applications by Canadian Airlines International. Two employees had filed complaints of national and ethnic origin discrimination against Wardair, Canadian's predecessor, in 1989. Because of staff turnover, three Commission investigators were assigned to one complaint and four to the other. During this time the respondent was notified of the complaints and was asked for certain information. In July, 1991 one investigator was assigned to both complaints and the investigation began. Canadian Airlines International complained in May, 1992 that it had been prejudiced by the delay and asked the Court to stop the investigation. The Court concluded that the airline had "sufficiently demonstrated" that it was "unable to mount a full answer and defence to the complaint" and ruled that the Commission had lost jurisdiction to ask for a tribunal. It therefore granted Canadian's application prohibiting further proceedings.

MAKING CONNECTIONS

For ten days last June delegates from 171 countries met in Vienna to carry out “a comprehensive analysis of the international human rights system and of the machinery for the protection of human rights . . .” While all the propositions that emerged from the World Conference as the *Vienna Declaration and Program of Action* have something of importance to say to us, there are several that seem to have a particular significance for Canadians and for the Commission in 1993.

The first is that “Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings,” and that “their protection and promotion is the first responsibility of Governments.” No less significant is the statement that “All human rights are universal, indivisible . . . and interrelated”, and that every state should “provide an effective framework of remedies to redress human rights grievances or violations.” And finally, there is a further affirmation of the importance which attaches to “the establishment and strengthening of national institutions” for the protection of human rights, in conformity with the agreed criteria of independence, accessibility and representativity.

These themes — the indivisibility of rights, the responsibility of governments, the reinforcement of national institutions and the provision of effective remedies — have been fundamental to the Commission’s work throughout the year. And to them we might add one more Viennese strain, the need to educate the public on rights issues and to disseminate information that helps to promote the respect of rights and freedoms. In this chapter we will try to relate our activities both to the solidarity and universalism that prevailed in Vienna and to the joint duties to act and to educate here at home.

The World Conference on Human Rights was the first United-Nations-sponsored conference on human rights in twenty-five years. It gave the Commission an unparalleled opportunity to meet with other agencies and exchange ideas on the practical difficulties of establishing effective human rights machinery. Alongside the gatherings of government delegations and non-governmental organizations, representatives of national human rights institutions met in parallel sessions to discuss such issues as racism and intolerance, the many inequalities experienced by indigenous peoples, and discrimination based on sex, disability and religion.

These specialist bodies adopted a resolution calling on all governments to create or strengthen national human rights institutions in their countries, as well as several more specific resolutions dealing with the rights of children, discrimination against women, and the rights of people with disabilities. Canada’s Chief Commissioner was named to

an eight-nation coordinating committee representing all regions of the world that was given the task of pursuing these resolutions. At a follow-up meeting held in Tunis in December an enlarged group began to work out means of enhancing cooperation toward this end among states, national institutions, and the United Nations' Centre for Human Rights.

A DEVELOPING NETWORK

Earlier in the year, the Chief Commissioner chaired the UNESCO International Congress on Education for Human Rights and Democracy in Montreal. The main aim was to develop a plan to guide UNESCO's continuing educational work on human rights and democracy and to encourage governments and other institutions to take appropriate action. A panel in which the Deputy Chief Commissioner took part was designed to take a closer look at human rights education in a "pluricultural society". As Mme Falardeau-Ramsay pointed out, "it has often been said that a democracy is judged by the way the majority treats the minority: the ultimate fate of a multicultural democracy like Canada will largely depend on how well we can guarantee equality rights for all our citizens, regardless of their race, their religion, or their country of origin." This is a theme that representatives of the Commission have repeatedly tried to invoke at home and abroad.

In April the Secretary General, John Hucker, represented the Commission at the United Nations Conference on Racism in Sydney, Australia. Participants dealt with such issues as the rights of indigenous peoples, the role of national institutions within the international human rights system, and national legislation and other strategies to combat racism and racial discrimination. The perspectives of ethnic minorities and indigenous populations provided the starting point of these discussions. The nations attending the conference recommended that governments create or strengthen independent national institutions aimed at combatting racial discrimination and promoting human rights, and that they ensure that these organizations are accessible to those who need them most. They also judged it essential that the rights of indigenous peoples be accorded specific recognition.

In May and June the Deputy Chief Commissioner was part of a five-week United Nations mission to Somalia, where her main object was to devise a human rights strategy for the country. She also helped set the ground work for a legal system that would both meet the judicial needs of Somalis and at the same time reflect their culture. Mme Falardeau-Ramsay gave particular importance to ensuring that any new legal system be fully responsive to the concerns of Somali women and children. The Deputy Chief Commissioner also visited Poland in October, where she took part in a meeting organized by the Conference on Security and Cooperation in Europe. Fifty-three

countries, including Canada, the United States and virtually every European nation, participated. Minority rights were at the top of the agenda on this occasion.

In November, the Chief Commissioner spoke to Mexico's National Commission for Human Rights about the role of national human rights agencies in protecting and promoting human rights. Mr. Yalden again stressed the usefulness of setting up a more permanent network of institutions, both to share experience and expertise among existing bodies and to provide assistance to those countries that are just beginning to recognize the value of independent internal monitoring of human rights. Human rights agencies must find better ways to protect the dignity and rights of all individuals, not just in their own jurisdictions but in all corners of the world. It is this commitment that has given Canada the reputation it has in human rights internationally and that brought the Chief Commissioner this year's International Award from the International Association of Official Human Rights Agencies.

Equally important to our international activities are informal links and partnerships that we have been able to cultivate. In 1993, we had many noteworthy visits from human rights workers from various countries. Among the more important were:

- In January Ms. Akiko Tateno of the Tokyo Metropolitan Government was provided with an overview of our legislation, complaints procedure, ways of dealing with equity issues, and our approach to sexual discrimination and harassment.
- In March eight members of Thailand's Parliamentary Committee on Justice and Human Rights came to learn about the Commission's mandate, the role of tribunals and courts, and current human rights issues in Canada.
- In April there were discussions about human rights training with members of the Community Based Development Program in Johannesburg, and about freedom of the press and the role of the media in publicizing rights issues with twelve journalists from Francophone Africa who were part of the Radio-Canada international training program, "Journalism in Democracy."
- Also in April Mr. Pantelejos, a Member of the Latvian Parliament, visited the Commission to see what elements of our experience might be of use in his own country.
- Representatives of the National Commission on the Role of Filipino Women came to Canada in May to study approaches to employment and pay equity and sexual harassment and were welcomed by both our National and Ontario offices.

- Also in May the Chief Commissioner and the United Nations High Commissioner for Refugees, Mrs. Sadako Ogata, discussed the world refugee situation and Canada's record in providing assistance.
- Dr. Norman Levy, a Project Director for the City of Durban's Affirmative Action Policy, met with Commission representatives in June to examine ways to strengthen that city's programs.
- In July the Commission met with delegates from the International Law Institute of Beijing, which is involved in a human rights research project with the University of Ottawa. This is the first time a Chinese group has joined with a western university in an endeavour of this kind.
- Mr. Alar Olljum, a Minister in the Estonian government, met with the Chief Commissioner in September to discuss citizenship and language rights in a newly independent Estonia.
- Also in September the Chief Commissioner participated in discussions with Mr. Albie Sachs, a noted constitutional negotiator for the African National Congress, who is a member of a team developing human rights legislation in South Africa.
- Mr. Justice Goldstone of the South African Supreme Court visited in October. He is also Chairman of the Board of the Commission on Violence and has a particular interest in employment equity.
- In the same month three Russian officials from the Yeltsin Democratic Fellowship discussed various aspects of human rights law in Canada and the Commission's work.
- The Swedish Equal Opportunities Ombudsman, Ms. Gun Neuman, also chose October to spend some time in Ottawa to find out about our experience in pay and employment equity.
- In November Ms. Emily Lau, the first woman elected to the Hong Kong Legislature, met with the Chief Commissioner to talk about Canada's experience in establishing human rights bodies.
- Other visitors included representatives of the National Commission for Human Rights of Mexico in May, and specialists in disability issues from the Czech and Slovak republics in September.

A FIRM FOUNDATION

Important as these international connections may be, they are basically an incidental fruit of the work that is done by this and other human rights bodies here in Canada. Our advice is sought on the strength of our experience and achievements, not because we have some privileged access to human rights wisdom. The foundation of those achievements is the extent to which the Commission has been able to bring about greater compliance with the Human Rights Act and related legislation. In 1993, we continued to make progress in dealing more quickly — and we hope fairly — with a large number of complaints. We received 1,214 new complaints during the year, and the Commission considered 1,794 cases, both old and new. Special funding provided by Treasury Board (and now unfortunately gone like the autumn leaves) helped us investigate a substantial number of cases as part of a project aimed at clearing up our backlog; the remainder will be dealt with in 1994.

If the need for resources to keep up with our workload has shifted somewhat, it has not abated. Despite our best efforts, we are still not able to resolve complaints as quickly as we would wish. We therefore continue to focus as vigorously as we can on ways and means of investigating new complaints more quickly and efficiently, but without compromising our commitment to fairness for complainants, respondents and the public at large. And we must recognize that what some may regard as unimportant, others consider of great significance to their lives and work.

Many elements of our evolving approach are not new in themselves. Efforts to achieve what we call early resolutions, or informal arrangements which settle a complaint early on, have been a key component of the complaints process for some time. Officers are also encouraged to refer complainants to other more appropriate redress procedures or to advise them against pursuing a complaint that is, in the legal sense, “without purpose” or that clearly has little chance of succeeding because there is virtually no evidence of discrimination. Another aspect of the revised system will give parties to a case shorter deadlines to provide the necessary information and thus speed up the investigative process.

It not infrequently happens that a policy of a particular organization, rather than a specific action, becomes the subject of complaints in several regions. In these cases, there is a danger that investigators' efforts will be duplicated and that reports to the Commission may fail to deal with the complaints in a consistent fashion. Such complaints, as well as those for which there are no clear precedents or where there is some other overriding policy concern, are now referred to a group specializing in policy-related complaints.

BUILDING PARTNERSHIPS

It is sometimes forgotten that the Human Rights Act gives the Commission a clear mandate to “foster public recognition” of the principle of non-discrimination and “to maintain close liaison with similar bodies or authorities in the provinces . . .” The tasks of public education and collaboration do not necessarily become any lighter with the years. Issues in human rights increase much more quickly than the resources available for dealing with them. This puts a premium on the Commission’s ingenuity in working with and through other organizations to get its messages out to the widest possible array of people.

One of the more productive human rights partnerships is the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA). This year’s conference was hosted by this Commission and brought together some seventy delegates from human rights commissions representing all parts of Canada. Also in attendance were human rights advocates, members of the judiciary and other specialists, and a representative of the International Association of Official Human Rights Agencies. The conference provided an invaluable opportunity for practitioners to discuss their successes and failures, and to exchange ideas and experience. A special issue of *Human Rights Forum* made highlights of these discussions available to others who share these interests.

The need for more effective communication in a time of financial constraint also encouraged the Commission to explore other avenues of cooperation. We were able to participate in several initiatives that were, we hope, as valuable for our partners as for us. The International Year of the World’s Indigenous People, for example, provided opportunities to work together with native groups. In co-operation with the Assembly of First Nations, the Commission produced a public service announcement for television on the rights of aboriginal peoples. In October, Commissioner Isabelle Impey spoke to the Committee of Aboriginal Support Staff in the Public Service on the rights of aboriginal employees in that environment, emphasizing the importance of developing a new partnership in public affairs. In November, together with Carleton University, we sponsored a public lecture, “Rebuilding Strong Communities”, featuring Tomson Highway, the aboriginal playwright and poet. Commissioner Renée Dupuis presented a study on economic development and resources within aboriginal reserves to the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

On some occasions, collaboration can be as simple as an exchange of information material. The Royal Bank for instance, displayed the Commission’s *Equality* poster in its branches across the country as a way of encouraging recognition of cultural diversity. It also used the poster to advertise an essay contest on human rights for Montreal high

school students. The Commission joined forces with the Canadian Public Health Association to have its brochure on HIV/AIDS discrimination distributed through the National AIDS Clearinghouse. The Atlantic office, as part of a Mi'kmaq / Nova Scotia / Canada committee on human rights, produced a booklet on the Commission in English and Mi'kmaq for use in information sessions with aboriginal communities. Meanwhile, in partnership with the British Columbia Council on Human Rights and the Native Programs Branch of the British Columbia Legal Services Society, the Western office helped produce a *Human Rights Handbook for Aboriginal People*. And in cooperation with our provincial and territorial counterparts, the Commission published a chart listing the prohibited grounds of discrimination in each Canadian jurisdiction.

DEVELOPING THE DIALOGUE

Even the finest human rights mechanisms are less effective than they should be if people are unaware of them. Effectiveness therefore entails finding the best ways to communicate. This certainly means informing people of their rights, but ideally it also requires an ongoing exchange with Canadians on how to implement those rights in a fair and practical way. There are documents and tapes and other tools put together for this purpose by our Communications staff, but the heart of our endeavour to keep people informed lies in using this material to support personal encounters.

With this in mind, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner met on a regular basis throughout the year with groups across Canada. They spoke with advocacy groups and employers to find out how well the Act and the Commission were meeting people's needs and how they might be made to work more effectively. The Secretary General, regional directors, communications officers and other personnel also travelled to communities in various regions. Typically, they met with interest groups or employers to bring them up to date on legal or policy developments that affect them, to explain how the Commission can be of help, and to answer questions about the many facets of human rights in Canada.

One example of the public involvement in human rights occurred when the Secretary General took part in the Ajax and Pickering Students' Forum, "Unity in Diversity", which was co-sponsored by our Ontario office. Students engaged in a district-wide competition with written, artistic and dramatic submissions to promote understanding of human rights. It was encouraging to see young Canadians not only firmly committed to the cause of equality but inventing fresh ways to communicate the value of human rights to each other and to all of us.

'Diversity' is a key word for the Commission. The diversity of our audience was particularly noteworthy this year. From the Conference of the Defence Associations Institute, to the North West Territories Federation of Labour, and from the National Radio Producers' Association to the St. John's Rotary Club, Commission representatives were able to cover topics as various as human rights and the Armed Forces and employment benefits for same-sex couples.

Every year the Commission also joins with other interested groups to mark certain days that, both internationally and domestically, are important reminders of how far we have come and how far we still have to go in human rights. Among others, International Women's Day, International Day for the Elimination of Racial Discrimination, Holocaust Remembrance Day, National Access Awareness Week and December 10, International Human Rights Day, gave us an occasion to recommit ourselves to changing things for the better.

We were fortunate to be able to sponsor the Canadian showing of *The Art of Human Rights*, a collection of thirty-three posters displaying works of art spanning over 2000 years and all corners of the world. These posters are reproductions of United Nations stamps issued to commemorate the forty-fifth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The exhibit opened in Canton, New York in October, and the Canadian showing coincided with International Human Rights Day.

The anniversary was also marked throughout the regions. The Quebec office, for example, shared in a celebration hosted by the Quebec Human Rights Commission and an information session for the National Indo-Canadian Council of Montreal. The Western office participated in the annual December 10 program of the Committee for Racial Justice in Vancouver. The Prairie office helped to organize the Community Legal Education Association's fifth annual human rights conference in Winnipeg; the conference theme, "Aboriginal Peoples: the Untapped Workforce", was particularly appropriate in this International Year of the World's Indigenous People. The Atlantic office hosted a reception at which the Secretary General and representatives of the Native Council of Nova Scotia were present, commemorating both December 10 and the International Year of the World's Indigenous People.

Two of our Commissioners moderated workshops at the CASHRA conference — Renée Dupuis on Aboriginal peoples, and Mary Louise Dickson on the human rights of people with mental disabilities — while William Collins chaired a general discussion of the keynote address by the Honourable Beverly McLachlin, of the Supreme Court. Mr. Collins and the Chief Commissioner also met in St. John's, Newfoundland with

representatives of people with disabilities and the local Ethno-cultural Council. Earlier in the year, Ms. Dickson attended a lunch organized by the Delos David Law Guild in honour of Micheline Rollins, the first black woman appointed to the Provincial Court in Chatham, Ontario. Commissioner Bhatia continued to take an active part in a number of educational projects in Alberta, notably a month-long campaign by the Gandhi Peace Foundation in October.

The news media continued to take a keen interest in the Commission's work and in tribunal and court decisions dealing with human rights. We received more than 800 inquiries from newspaper, radio, and television journalists during the year. Decisions such as *Mossop v. Secretary of State* and *Grover v. National Research Council* were widely reported, as was a report by Dean McRae of the University of Ottawa on the Innu people of Labrador, which had been sponsored by the Commission. The Chief Commissioner met with seven editorial boards across the country to discuss rights issues of particular concern to the media and took part in numerous open-line programs to give members of the public the opportunity to speak their minds. He was also interviewed on a variety of topics throughout the year by both the print and electronic media.

FROM THE INSIDE OUT

The Commission has revised several of its publications in the past year to reflect changes in human rights case law, notably the addition of sexual orientation to the Commission's mandate. Our Guide to the Canadian Human Rights Act, HIV/AIDS anti-discrimination pamphlet, and harassment pamphlet are among the publications with new information and, in some cases, a new, easier-to-read look.

Again this year our *Human Rights Forum* promoted discussion of human rights issues within business, government and advocacy groups in Canada. By publishing, three times a year, articles pertinent to human rights by members of these groups, *Forum* continues to serve as a means of getting community input and providing Canadians with ideas and information about human rights.

Canadians need not only to understand their rights but also how to take action when they have been infringed. For the Commission, this means ensuring that people of all kinds and conditions have full access to the information they need about the Commission and the Canadian Human Rights Act. To meet that goal, we have undertaken to produce all the relevant information on cassette, in braille, in large print, or, where possible, with closed-captioning or with sign language interpretation. After further consultation with groups representing people with disabilities, we have now decided to produce most of these alternate formats in-house. This has made it possible to provide quality

products much less expensively. We also believe we are respecting more closely the spirit of accessibility that is central to the enjoyment of human rights.

A series of Equal Access Surveys that we have been conducting since 1990 has subjected government and other offices to spot checks to find out how well they actually meet the needs of people with disabilities. These surveys have also alerted us to what more needs to be done to ensure that our own offices meet the requirements of Canadians more completely. One immediately worthwhile result has been the relocation of our Atlantic and Western regional offices, which were not as accessible as they should have been. The Chief Commissioner joined in open houses in both offices to celebrate the beginning of what we hope will be an even closer relationship with Canadians in those areas.

MOVING WITH THE TIMES

The Commission responded to many challenges this year. Whether through a more effective and economical use of resources, improved communications strategies or fresh legal and adjudicative initiatives, we have continued to learn as we go and to cultivate alliances at home and abroad. The co-operative approach to human rights has not only helped to see us through some lean times, in terms of government action, but also to come up with more flexible and more imaginative ways of doing business.

It need hardly be added that we could and should be doing more on the information and education fronts. Our inability to promote a wider range of activities results directly from a woeful shortage of funding. Let us be clear about one thing: we fully recognize and accept the financial constraints which are in place for federal agencies. At the same time, we feel obliged to ask the question whether, given the very large sums that are spent on government publicity and similar activities, at least a modest contribution could not be found for human rights.

COMMISSION STRUCTURE

The *Office of the Secretary General* oversees staff support to the Commission at headquarters and through its regional offices.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* ensures that all complaints filed with the Commission, except those that deal with employment and pay equity, are investigated in accordance with the *Canadian Human Rights Act*. The Branch also provides a quality assurance function and conciliation services, trains staff involved in anti-discrimination activities, and monitors the complaints management process. The Branch now comprises two new units: the Complaints and Investigations Directorate receives inquiries and complaints in the National Capital and investigates these complaints; and the Policy Complaints Unit investigates major policy-based complaints.

The *Employment and Pay Equity Branch* provides policy advice to the Commission on employment and pay equity matters, and offers educational programs to employers and community groups. The Employment Equity Directorate investigates and conciliates employment equity complaints and conducts joint reviews with employers. The Pay Equity Directorate investigates and conciliates equal pay complaints.

The *Policy and Planning Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

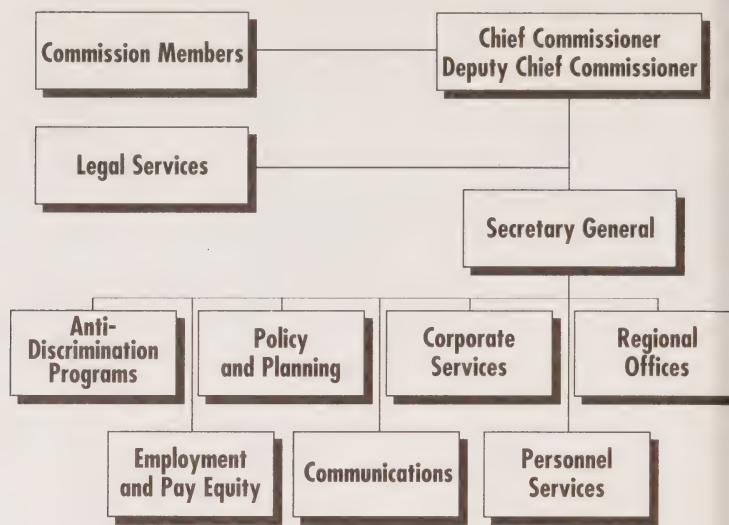
The *Communications Branch* explains the role and activities of the Commission, fosters public understanding of the Act and human rights issues, and discourages discriminatory practices by means of information programs, contact with the media and activities in the community.

The *Corporate Services Branch* provides the Commission with support services in assets management, finance, access to information and privacy, informatics, information management, library and editorial services.

The *Personnel Services Branch* provides the Commission with support services in pay and benefits, staffing, classification, official languages, staff relations, training and resource planning, health and safety.

The *Regional Offices* investigate all discrimination complaints except those dealing with employment and pay equity. They also work with community representatives, employers and unions to inform the public of their rights under the Act.

ORGANIZATION



FINANCIAL STATEMENT

Statement of expenditures, by cost centre, for the period
January 1, 1993 to December 31, 1993

Branch

Office of the Chief Commissioner	\$ 650,864
Legal Services	1,628,021
Secretary General's Office	378,963
Policy and Planning	415,027
Anti-Discrimination Programs	1,701,633
Employment and Pay Equity	2,030,647
Communications	971,016
Regional Operations*	3,930,435
Corporate Services	2,898,092
Personnel Services	498,297
Commission Meetings	192,271
SUBTOTAL	\$15,295,266
Tribunals	2,400,537
TOTAL	\$17,695,803

*Includes the former National Capital Regional Office

TABLES

TABLE 1 NUMBER OF ENQUIRIES DURING THE LAST TEN YEARS

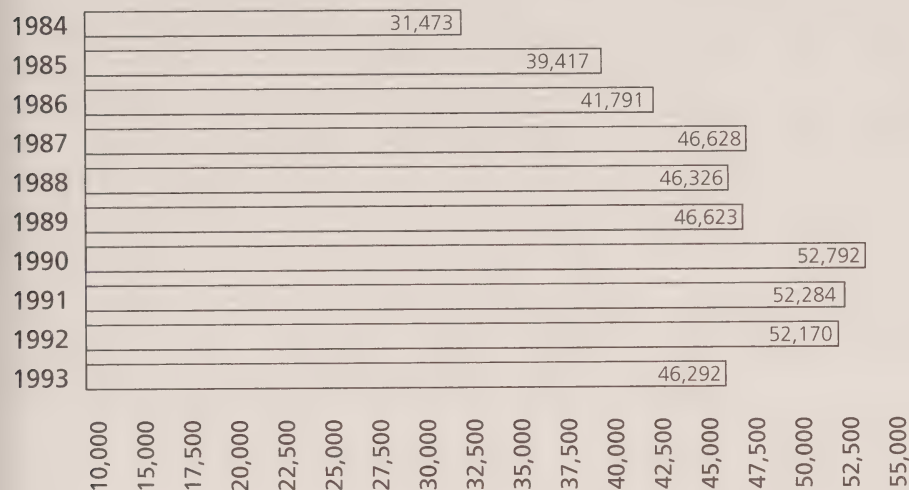


TABLE 2 NUMBER OF COMPLAINTS, BY REGION, 1990 TO 1993

	1990	1991	1992	1993
Atlantic	87	97	171	163
Quebec	143	139	122	245
National Capital	196	164	214	207
Ontario	264	189	365	227
Prairies	88	170	143	75
Alberta & NWT	67	87	122	139
Western	169	138	145	158
TOTAL	1,014	984	1,282*	1,214*

**Figures for 1992 and 1993 include referrals to alternate redress.*

TABLE 3 DISTRIBUTION OF COMPLAINTS, BY GROUND OF DISCRIMINATION, 1990 TO 1993

GROUND		1990		1991		1992		1993	
		#	%	#	%	#	%	#	%
Sex		215	21	237	24	316	24	304	25
Race/colour		148	15	101	10	111	9	71	6
Disability		289	29	313	32	424	33	362	30
Family/marital status		96	9	106	11	134	11	109	9
Age		101	10	88	9	142	11	143	12
National/ethnic origin		149	15	118	12	143	11	101	8
Religion		13	1	17	2	10	1	22	2
Pardon		3	0	4	0	2	0	2	0
Sexual Orientation								100	8
	TOTAL	1,014	100	984	100	1,282*	100	1,214*	100

**Figures for 1992 and 1993 include referrals to alternate redress.*

TABLE 4 DISPOSITION OF COMPLAINTS, 1990 TO 1993

	1990	1991	1992	1993
Sent to tribunal	29	38	88	40
Sent to conciliation	189	169	209	189
Settlement approved	132	199	135	126
Dismissed	221	289	322	293
Not dealt with	45	58	37	50
No further proceedings	99	167	220	375
To deal with	71	65	16	35
No tribunal	13	67	29	89
Stood down	111	73	115	159
Early resolution	53	157	177	173
Referral to alternate redress			345	265
TOTAL	963	1,282	1,693	1,794

KEY TO TERMS

Settlement approved: *Settlement agreed to by the parties and approved by the Commission.*

Not dealt with: *The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.*

No further proceedings: *The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.*

TABLEAU 3 VENTILATION DES PLAINTES PAR MOTIF DE DISCRIMINATION, 1990 À 1993

MOTIF		1990		1991		1992		1993	
		#	%	#	%	#	%	#	%
Sexe	215	21	237	24	316	24	304	25	
Race/couleur	148	15	101	10	111	9	71	6	
Déficience	289	29	313	32	424	33	362	30	
Etat matrimonial/Situation de famille	96	9	106	11	134	11	109	9	
Âge	101	10	88	9	142	11	143	12	
Origine nationale/ethnique	149	15	118	12	143	11	101	8	
Religion	13	1	17	2	10	1	22	2	
Etat de personne gracée	3	0	4	0	2	0	2	0	
Orientation sexuelle							100	8	
TOTAL	1 014	100	984	100	1 282*	100	1 214*	100	

* Les chiffres pour 1992 et 1993 comprennent les renvois à d'autres recours.

TABLEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1990 À 1993

TOTAL		1990		1991		1992		1993	
Au tribunal	29	38	88	40	189	209	88	40	189
À la conciliation	189	169	209	189	135	209	135	126	189
Règlement approuvé	132	199	135	293	221	322	220	50	375
Rejetée	45	58	37	50	99	167	65	71	13
Irrecevable	71	67	16	35	157	177	173	265	1794
Fermeture du dossier	53	73	115	159	157	177	173	265	1794
Règlement rapide	111	67	29	89	157	177	173	265	1794
En suspens	13	67	29	89	157	177	173	265	1794
Non soumise au tribunal	13	67	29	89	157	177	173	265	1794
Renvoi	53	73	115	159	157	177	173	265	1794
TOTAL	963	1 282	1 693	1 794	963	1 282	1 693	1 794	1 794

EXPLICATION DES EXPRESSIONS

Règlement approuvé : Un règlement conclu par les parties et approuvé par la Commission.
Irrecevable : La Commission a décidé de ne procéder à aucune enquête parce que la plainte était prescrite, ou était « dénuée de tout intérêt ou sans objet ».
Fermeture du dossier : La Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte parce que celle-ci a été retirée ou que le problème a été résolu.

TABLEAU 1 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS REÇUES AU COURS
DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

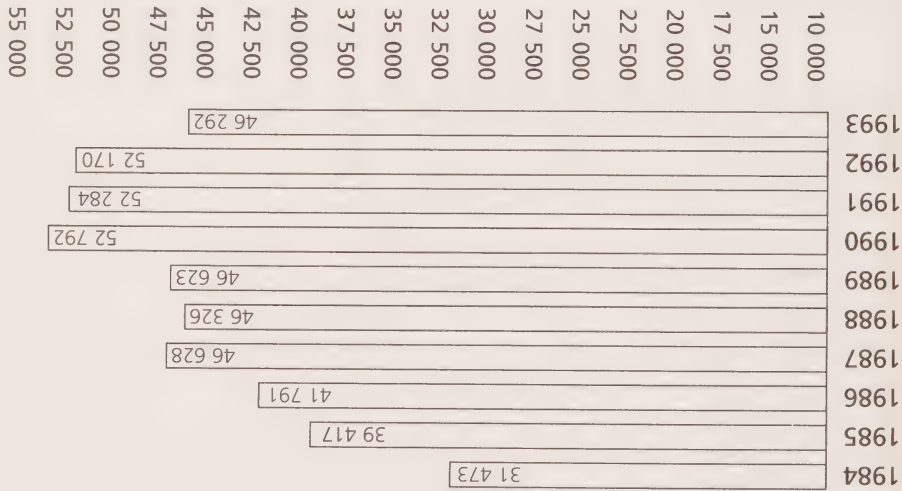


TABLEAU 2 PLAINTES DÉPOSÉES, PAR RÉGION, 1990 À 1993

	1990	1991	1992	1993
Atlantique	87	97	171	163
Québec	143	139	122	245
Capitale nationale	196	164	214	207
Ontario	264	189	365	227
Prairies	88	170	143	75
Alberta et T.N.-O.	67	87	122	139
Ouest	169	138	145	158
TOTAL	1 014	984	1 282*	1 214*

* Les chiffres pour 1992 et 1993 comprennent les renvois à d'autres recours.

*Ce chiffre comprend l'ancienne région de la Capitale nationale

TOTAL 17 695 803 \$

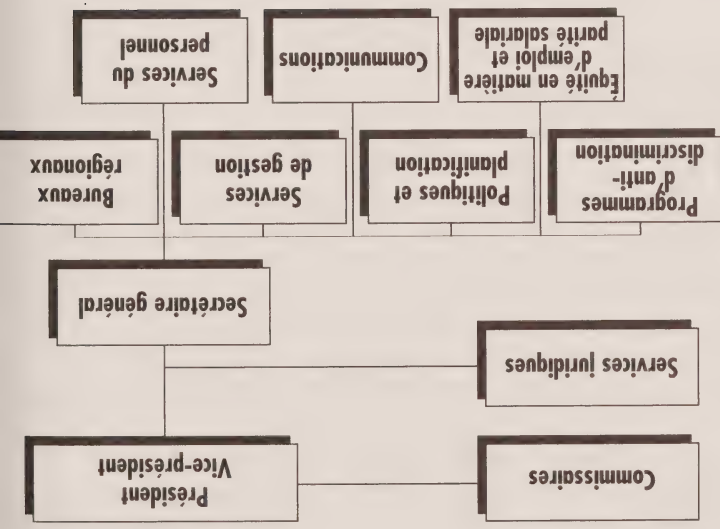
TOTAL PARTIEL 15 295 266 \$
Tribunaux 2 400 537

Cabinet du président 650 864 \$
Services juridiques 1 628 021
Cabinet du secrétaire général 378 963
Politiques et planification 415 027
Programmes d'antidiscrimination 1 701 633
Équité en matière d'emploi et parité salariale 2 030 647
Communications 971 016
Bureaux régionaux* 3 930 435
Services de gestion 2 898 092
Services du personnel 498 297
Réunions de la Commission 192 271

Direction

Etat des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1993.

RAPPORT FINANCIER



ORGANISATION

Le cabinet du Secrétaire général dirige les activités du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

La Direction des services juridiques fournit des conseils juridiques au président, aux commissaires et au personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission dans les affaires portées devant les tribunaux, les tribunaux de révision ou judiciaires.

La Direction générale des programmes d'antidiscrimination veille à ce que toutes les plaintes déposées auprès de la Commission, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et sur la parité salariale, fassent l'objet d'une enquête, en conformité avec la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il lui incombe également de veiller à la qualité, d'offrir des services de conciliation, de former le personnel affecté aux activités d'antidiscrimination et de suivre le traitement des plaintes. La Direction générale compte maintenant deux nouvelles sections : la Direction des plaintes et des enquêtes est chargée de recevoir les demandes de renseignements et les plaintes de la Capitale nationale et mène des enquêtes sur ces plaintes ; le Service des plaintes relatives aux politiques fait enquête sur les plaintes d'envergure qui reposent sur des politiques. La Direction générale de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale fournit des avis sur les politiques reliées à l'équité en matière d'emploi et offre en outre des programmes éducatifs aux employeurs et aux groupes communautaires. La Direction de l'équité en matière d'emploi enquête sur les plaintes d'équité, entreprend des conciliations et effectue des examens conjoints avec les employeurs. La Direction de la parité salariale enquête sur les plaintes de disparité salariale et entreprend aussi des conciliations.

La Direction des politiques et de la planification suit les questions nationales et internationales de droits de la personne et élabore des exposés de principes et des positions qu'elle soumet à la Commission. La Direction des communications est responsable d'expliquer le rôle et les activités de la Commission, de faciliter la compréhension de la Loi et des questions en matière de droits de la personne et de décourager les pratiques discriminatoires par voie de programmes d'information, de contacts avec les médias et d'activités communautaires. La Direction des services de gestion fournit à la Commission des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, renseignements personnels et accès à l'information, informatique, gestion de l'information, bibliothèque et rédaction. La Direction des services du personnel fournit à la Commission des services de soutien en rémunération et avantages sociaux, en dotation, classification, langues officielles, relations de travail, planification de la formation et des ressources humaines, enfin santé et sécurité. Les bureaux régionaux sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et sur la parité salariale. Ils travaillent avec les représentants communautaires, les employeurs et les syndicats pour renseigner le grand public au sujet des droits garantis par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

cultiver nos alliances au pays et à l'étranger. La méthode de la collaboration dans le domaine des droits de la personne nous a non seulement aidés à traverser une période où l'action du gouvernement connaît un ralentissement, mais aussi à trouver des moyens plus souples et plus inventifs d'assumer nos responsabilités.

Il n'est guère nécessaire d'ajouter que nous pourrions et devrions faire davantage dans les secteurs de l'information et de la sensibilisation. Notre incapacité de promouvoir une gamme plus large d'activités découle directement d'un cruel manque de fonds. Soyons clairs sur ceci : nous reconnaissons et acceptons entièrement les restrictions budgétaires qui ont été imposées aux organismes fédéraux. Toutefois, nous nous sentons obligés de poser la question : compte tenu des sommes très importantes qui sont consacrées à la publicité gouvernementale et à d'autres activités analogues, une contribution même modeste ne pourrait-elle pas être dégagée au profit des droits de la personne ?

sexuelle dans notre mandat. Notre Guide concernant la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, notre brochure sur le VIH, le sida et la discrimination, et notre dépliant sur le harcèlement ont été augmentés et, dans certains cas, rendus plus agréables et plus faciles à consulter.

Encore une fois cette année, notre publication *Forum des droits de la personne* a stimulé la réflexion à l'intérieur du monde des affaires, de l'administration publique et des groupes de pressions de notre pays. En faisant paraître, trois fois par an, des articles rédigés par des membres de ces groupes, *Forum* continue de susciter l'apport de la collectivité et de répandre parmi les Canadiens des idées et des renseignements sur les droits de la personne.

Les Canadiens doivent non seulement comprendre leurs droits, mais aussi savoir comment agir lorsque ceux-ci sont violés. Pour la Commission, cela implique que les gens de toutes sortes et de toutes conditions doivent avoir pleinement accès aux renseignements sur notre organisme et notre Loi. Pour atteindre cet objectif, nous avons entrepris d'offrir toute l'information utile sur cassette, en braille, en gros caractères et d'accompagner les images filmées d'un sous-titrage pour malentendants ou d'une interprétation en langage gestuel. Après de nouvelles consultations avec les groupes représentant les personnes handicapées, nous avons décidé de produire nous-mêmes la plupart de ces documents sur supports de substitution. Nous pouvons ainsi réaliser des produits de qualité à un coût beaucoup moindre. De plus, croyons-nous, nous respectons mieux le principe de l'accessibilité qui est essentiel à la jouissance des droits de la personne.

Depuis 1990, nous menons une série de sondages sur l'égalité d'accès, laquelle les bureaux de l'administration publique et quelques autres services sont adaptés aux besoins des personnes handicapées. Ce travail nous a fait réfléchir à ce que nous devrions faire pour que nos propres locaux répondent mieux aux besoins de tous les Canadiens et il a entraîné, entre autres conséquences heureuses, le transfert de nos bureaux des régions de l'Atlantique et de l'Ouest, lesquels n'étaient pas aussi accessibles qu'ils auraient dû l'être. Le Président de la Commission a participé aux réceptions portes ouvertes qui ont été tenues dans les deux endroits pour célébrer le début de ce qui, espérons-nous, sera une époque de rapports encore plus étroits avec les Canadiens de ces régions.

ÉVOLUER AVEC LE TEMPS

La Commission a relevé plusieurs défis cette année. Que ce soit par une utilisation plus économique de ses ressources, par des stratégies de communication améliorées ou par de nouvelles initiatives juridiques et d'arbitrage, nous avons continué d'acquiescer de l'expérience et de

La Commission a révisé plusieurs de ses publications au cours de la dernière année afin d'y traduire les changements issus de la jurisprudence récente, notamment l'intégration de l'orientation

UNE OUVERTURE SUR L'EXTÉRIEUR

Les médias s'intéressent toujours fortement au travail de la Commission ainsi qu'aux décisions des tribunaux et des cours portant sur les droits de la personne. Nous avons reçu plus de 800 demandes de renseignements de la part des journalistes de la presse écrite, de la radio et de la télévision au cours de l'année. Quelques décisions, notamment *Mossop* et *Grover*, ont fait l'objet de multiples reportages, de même que l'étude du doyen Donald McRae, de l'Université d'Ottawa, sur les Innu du Labrador, un projet parrainé par la Commission. Le Président de la Commission a rencontré les comités de rédaction de sept journaux du pays pour discuter de questions qui intéressent particulièrement les médias. Il a aussi pris part à de nombreuses émissions de ligne ouverte au cours desquelles les membres du public ont eu l'occasion de faire connaître leurs idées. Au cours de l'année, il a en outre été interviewé sur toutes sortes de sujets par des membres de la presse écrite et électronique.

Deux de nos commissaires ont animé des ateliers lors de la conférence de l'ACCCDP, soit : M^{me} Renée Dupuis (Peuples autochtones) et M^{me} Mary Louise Dickson (Droits des personnes ayant des déficiences mentales). De son côté, M. William Collins présidait une discussion générale sur l'allocation de l'orateur invité, l'honorable Beverley McLachlin, de la Cour suprême. M. Collins et le Président de la Commission ont également rencontré, à St.-John's de Terre-Neuve, des groupes représentant des personnes handicapées et le conseil ethnoculturel de la région. Plus tôt au cours de l'année, M^{me} Dickson a assisté à un déjeuner organisé par l'association Delos David Law Guild en l'honneur de M^{me} Micheline Rollins, la première femme noire jamais nommée à la Cour provinciale, à Chatham (Ontario). M. Bhatia a continué à prendre une part active à un certain nombre de projets de sensibilisation en Alberta, notamment à une campagne d'un mois menée en octobre sous les auspices de la Gandhi Peace Foundation.

L'Année internationale des populations autochtones. Council of Nova Scotia, et qui marquait à la fois le 10 décembre et laquelle assistaient le Secrétaire général et les représentants du Native le bureau de la région de l'Atlantique a organisé une réception, à cette Année internationale des populations autochtones. Pour sa part, population active méconnue », était particulièrement bien choisi en communautaire. Le thème de la rencontre, « Les autochtones : une les droits de la personne de l'Association d'éducation juridique aidé à organiser, à Winnipeg, la cinquième conférence annuelle sur Comitée for Racial Justice, de Vancouver. Le bureau des Prairies a

Pickering sur le thème « L'unité dans la diversité », qui a été coparrainé par notre bureau de l'Ontario et auquel le Secrétaire général a participé. Les étudiants y ont présenté des participations littéraires, graphiques et dramatiques dans le cadre d'un concours à l'échelle du district qui visait la promotion des droits de la personne. Il était encourageant de voir des jeunes Canadiens non seulement fortement favorables à la cause de l'égalité, mais capables d'inventer de nouveaux moyens pour faire savoir à leurs camarades et à chacun d'entre nous combien ils attachent de valeur aux droits de la personne.

Le mot « diversité » est primordial pour la Commission. D'ailleurs la diversité de nos auditoires est particulièrement digne de mention cette année. C'est devant des groupes aussi variés que la Conférence of Defence Associations Institute, la Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest, l'Association nationale des réalisateurs de la radio et le Club Rotary de St.-John's de Terre-Neuve que les représentants de notre Commission ont pu parler de sujets très divers, allant des droits de la personne dans les Forces armées jusqu'aux avantages sociaux pour les couples de même sexe.

Chaque année, la Commission se joint à d'autres groupes intéressés pour souligner certains jours qui, chez nous et sur la scène internationale, servent à rappeler le long chemin parcouru et celui qu'il reste à faire dans le domaine des droits de la personne. Mentionnons entre autres : la Journée internationale des femmes ; la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale ; la Journée commémorative de l'holocauste ; la Semaine nationale de l'intégration des personnes handicapées ; et enfin, le 10 décembre, Journée internationale des droits de l'homme. Chacune de ces occasions nous a permis de nous engager encore plus à faire évoluer les choses pour le mieux.

Nous avons eu la chance de pouvoir parrainer la première canadienne de l'exposition *L'art des droits de la personne*, une collection de trente-trois affiches permettant d'admirer des œuvres d'art de toutes les parties du monde, dont certaines vieilles de 2 000 ans. Ces affiches reproduisent des timbres émis par les Nations Unies pour marquer le quarante-cinquième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. L'exposition a été lancée à Canton (New York) en octobre, et sa présentation au Canada a coïncidé avec la Journée internationale des droits de l'homme.

Cet anniversaire a aussi été célébré dans les régions. Le bureau du Québec, par exemple, a fourni une participation à une manifestation organisée par la Commission des droits de la personne du Québec et à une séance d'information à l'intention du Conseil national indocanadien à Montréal. Le bureau régional de l'Ouest a participé au programme mis sur pied annuellement le 10 décembre par le

Comme exemple de la mobilisation du public dans le domaine des droits de la personne, citons le Forum des étudiants d'Ajaj et de

au Canada.

répondre à leurs questions sur divers aspects des droits de la personne de leur expliquer comment la Commission peut leur être utile et afin de celui des politiques) qui pourraient avoir des incidences pour eux, afin afin de faire le point sur les faits nouveaux (sur le plan juridique ou sur général, ils y rencontraient des groupes d'intérêt ou des employeurs membres du personnel se sont aussi rendus dans diverses localités. En les directeurs régionaux, les agents des communications et d'autres et l'autre pourraient être rendus plus efficaces. Le Secrétaire général, et la Commission répondaient aux besoins des gens et comment l'une pression et des employeurs, afin d'apprecier dans quelle mesure la Loi auditaires partout au pays. Ils se sont entretenus avec des groupes de et la Vice-présidente de la Commission ont rencontré de nombreux C'est ainsi que, régulièrement tout au long de l'année, le Président d'appui dans des contacts personnels.

effort à cet égard consiste à prendre ces documents comme point notre service des Communications, mais l'élément capital de notre d'autres outils qui ont été mis au point à cette fin par les membres de d'habitable et pratique. Il existe des documents, des bandes sonores et constant avec eux sur la manière dont ces droits s'appliquent de façon de leurs droits, mais, dans l'idéal, que l'on poursuive aussi un échange communication. Cela signifie bien entendu que l'on informe les gens suppose donc une recherche préalable des bons moyens de ne peuvent être efficaces que si les gens les connaissent. L'efficacité Même les meilleurs mécanismes de protection des droits de la personne

FAIRE PROGRESSER LE DIALOGUE

champs de compétence au Canada.

répertoriant les motifs de discrimination illicite dans les différents dans les provinces et les territoires, la Commission a publié un tableau Enfin, en collaboration avec les organismes qui sont ses homologues, d'un guide sur les droits de la personne à l'intention des autochtones. la British Columbia Legal Services Society, a participé à la production Britannique et la Direction nationale des programmes autochtones de collaboration avec le Conseil des droits de la personne de la Colombie-autochtones. Dans le même temps, le bureau régional de l'Ouest, en présentation des séances d'information destinées aux communautés en anglais et en micmac sur la Commission, qui servira lors de la les Micmacs, la Nouvelle-Ecosse et le Canada, a produit un livret tant que membre d'un comité sur les droits de la personne regroupant documentation sur le sida. Le bureau régional de l'Atlantique, en VIH, le sida et la discrimination par l'entremise du Centre de canadienne de santé publique pour faire diffuser sa brochure sur le

Cela rend d'autant plus nécessaire l'ingéniosité que la Commission déploie pour travailler avec d'autres organismes — et par leur entremise — afin de faire parvenir ses messages à un éventail aussi vaste que possible de gens.

L'un des partenaires les plus fructueux en matière de droits de la personne est celui que nous entretenons avec l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne (ACCDP). Notre Commission a été l'hôtesse de la conférence de cette année qui a réuni quelque soixante-dix délégués des commissions des droits de la personne de toutes les parties du Canada. Étaient également présents des défenseurs des droits de la personne, des membres de la magistrature et d'autres spécialistes, ainsi qu'un représentant de la International Association of Official Human Rights Agencies. Cette conférence a donné aux spécialistes une excellente occasion de discuter de leurs réussites et de leurs échecs et d'échanger idées et expériences. Un numéro spécial de *Forum des droits de la personne* a fait connaître les points saillants de ces travaux aux autres personnes qui s'intéressent à ces questions.

Par ailleurs, la nécessité de communiquer plus efficacement en cette époque de restrictions financières a aussi incité la Commission à explorer d'autres voies de coopération. Nous avons pu participer à plusieurs initiatives qui ont été, nous l'espérons, aussi utiles à nos partenaires qu'à nous-mêmes. L'Année internationale des populations autochtones, par exemple, a été l'occasion pour nous de collaborer avec ces communautés. De concert avec l'Assemblée des premières nations, la Commission a produit des messages d'intérêt public pour la télévision sur les droits des populations autochtones. En octobre, Mme Isabelle Impey, commissaire, a prononcé, devant le Comité des membres autochtones du personnel de soutien de la fonction publique, une allocution sur les droits des employés autochtones où elle a souligné l'importance de créer un nouveau partenariat dans le domaine des affaires publiques. En novembre, conjointement avec l'Université Carleton, nous avons parrainé une conférence publique intitulée « Bâtir des collectivités solidaires », dont l'invité d'honneur était le poète et dramaturge autochtone Tomson Highway. De plus, Mme Renée Dupuis, commissaire, a présenté une étude sur le développement économique et les ressources des réserves indiennes à la Commission royale sur les peuples autochtones.

À certaines occasions, il arrive que la collaboration se résume à un simple échange de documentation. La Banque Royale, par exemple, pour encourager la reconnaissance de la diversité culturelle, a mis en évidence dans toutes ses succursales une affiche de la Commission en faveur de l'*Égalité*. Elle s'est aussi servie de cette affiche pour annoncer un concours de rédaction sur les droits de la personne pour les élèves du secondaire de Montréal. La Commission s'est jointe à l'Association

Bien qu'il y ait eu un léger déplacement au niveau des ressources à prévoir pour assumer ponctuellement notre charge de travail, nos besoins n'ont pas fléchi. En dépit de nos efforts, nous ne pouvons toujours pas régler les plaintes aussi rapidement que nous le souhaiterions. Nous continuons donc à chercher le plus énergiquement possible les moyens d'instruire les nouvelles plaintes avec plus de rapidité et d'efficacité, sans toutefois compromettre l'équité que nous nous sommes engagés à respecter envers les plaignants, les mis en cause et le public en général. Nous devons reconnaître que ce qui paraît insignifiant aux yeux de certains est considéré par d'autres comme très important pour leur vie et leur travail.

Notre approche évolue, mais ses éléments ne sont pas tous nécessairement nouveaux. Il y a déjà un certain temps que le traitement des plaintes s'accompagne d'efforts pour en arriver à ce que nous appelons des règlements rapides, c'est-à-dire à des arrangements à l'amiable intervenant dès le début du processus. Les agents responsables sont aussi encouragés à suggérer aux plaignants de recourir à d'autres mécanismes de réparation plus appropriés ou à leur conseiller de ne pas pousser plus loin une plainte qui est, au sens juridique du terme, « sans objet » ou pour laquelle les chances de réussite sont très minces parce qu'il n'existe pratiquement aucune preuve de discrimination. Un autre aspect du système amélioré consistera à accorder des délais plus courts aux parties pour la fourniture des renseignements nécessaires, de façon à accélérer le déroulement des enquêtes.

Il arrive souvent qu'une politique d'un organisme plutôt qu'une mesure précise fasse l'objet de plusieurs plaintes déposées dans différentes régions à la fois. Il est alors à craindre que des doubles emplois se produisent dans le travail des enquêteurs et que les rapports remis à la Commission ne traitent pas les plaintes d'une façon uniforme. Ce type de plaintes, tout comme celles pour lesquelles il n'existe aucune jurisprudence nette ou au sujet desquelles se pose un autre problème majeur au chapitre des politiques, sont maintenant confiées à un groupe spécialisé dans le traitement des plaintes relatives aux politiques.

CONSTRUIRE DES PARTENARIATS

On oublie parfois que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* donne expressément à la Commission une mission de « sensibilisation publique » au principe de la non-discrimination et qu'elle lui impose de se tenir « en liaison étroite avec les organismes ou les autorités provinciales de même nature ». Ces fonctions de sensibilisation et de collaboration ne s'allègent pas nécessairement avec les années. Les problèmes de droits de la personne s'accroissent beaucoup plus rapidement que les ressources dont nous disposons pour les régler.

- En octobre, nous avons reçu la visite de M. le Juge Goldstone, membre de la Cour suprême d'Afrique du Sud, qui est aussi Président du conseil d'administration de la Commission sur la violence. Il s'intéresse particulièrement à l'équité en matière d'emploi.

- Au cours du même mois, trois fonctionnaires russes, bénéficiaires de bourses Eltsine pour la démocratie, ont étudié divers aspects du droit canadien relatif aux droits de la personne et du travail de la Commission.

- L'Ombudsman suédois chargé de l'égalité des chances, M^{me} Gun Neuman, a également choisi le mois d'octobre pour passer quelque temps à Ottawa et s'y renseigner sur notre expérience dans les domaines de la parité salariale et de l'équité en matière d'emploi.

- En novembre, M^{me} Emily Lau, première femme à être élue au parlement de Hong Kong, a rencontré le Président de la Commission pour parler de l'expérience canadienne dans la création d'organismes de protection des droits de la personne.

- Parmi les autres visiteurs, citons les représentants de la Commission nationale mexicaine des droits de la personne, en mai, et quelques spécialistes des droits des handicapés des républiques tchèque et slovaque, en septembre.

UNE BASE SOLIDE

Si importants que soient ces rapports avec les pays étrangers, ils sont essentiellement un effet secondaire du travail accompli par notre organisme et d'autres entités qui s'occupent des droits de la personne au Canada. Si l'on nous demande conseil, c'est sur la foi de notre expérience et de nos réalisations, et non pas parce que nous avons la science infuse dans le domaine des droits de la personne. L'assise de notre réussite est proportionnelle à la mesure dans laquelle la Commission a pu permettre que soient mieux observés la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les autres textes législatifs connexes. En 1993, nous avons encore accru la rapidité avec laquelle nous traitons les nombreuses plaintes qui nous sont remises et leur avons accordé, nous l'espérons, un traitement équitable. Nous avons reçu 1 214 nouvelles plaintes au cours de l'année, et le nombre de dossiers, anciens et nouveaux, sur lesquels la Commission s'est penchée a été de 1 794. Un financement spécial (aujourd'hui envolé, hélas, comme les feuilles d'automne), consenti par le Conseil du Trésor, nous a aidé à instruire un nombre considérable de dossiers dans le cadre d'un projet de réduction des arriérés ; ce qui en reste sera réglé en 1994.

- En avril, nous avons discuté de la formation en matière de droits de la personne avec des membres du Community Based Development Program de Johannesburg. Nous avons aussi réfléchi avec douze journalistes d'Afrique francophone à la liberté de la presse et au rôle des médias dans la sensibilisation aux droits fondamentaux, dans le cadre du programme international de formation de Radio-Canada, « Le journalisme en démocratie ».
- Également en avril, M. Pantelejos, membre du parlement de Lettonie, a rendu visite à la Commission pour voir quels éléments de notre expérience pourraient être utiles à son propre pays.
- Des représentantes de la Commission nationale sur le rôle des femmes philippines sont venues au Canada en mai pour se renseigner sur nos méthodes dans les domaines de l'équité en matière d'emploi, de la parité salariale et du harcèlement sexuel. Elles ont été reçues à notre bureau national et à notre bureau de l'Ontario.
- Pendant ce même mois de mai, le Président de la Commission et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Mme Sadako Ogata, ont discuté de la situation mondiale des réfugiés et des mesures d'aide prises par le Canada à ce chapitre.
- M. Norman Levy, Chef du projet d'action positive de la municipalité de Durban, a rencontré en juin des représentants de la Commission pour envisager quelques moyens de renforcer les programmes de cette ville.
- En juillet, des représentants de la Commission ont rencontré des délégués de l'Institut de droit international de Beijing, qui réalise avec l'Université d'Ottawa un projet conjoint de recherche sur les droits de la personne. C'est la première fois qu'un groupe chinois se joint à une université occidentale pour une entreprse de ce genre.
- M. Alar Olljum, ministre du gouvernement estonien, a rencontré le Président de la Commission en septembre. Ils se sont entretenus de questions relatives à la citoyenneté et aux droits linguistiques dans une Estonie nouvellement indépendante.
- Également en septembre, le Président de la Commission a participé à des discussions avec M. Albie Sachs, constitutionnaliste réputé et négociateur pour le Congrès national africain, qui fait partie d'une équipe qui travaille à l'élaboration de textes législatifs sur les droits de la personne en Afrique du Sud.

En mai et juin, la Vice-présidente a participé à une mission des Nations Unies de cinq semaines en Somalie dans le but d'élaborer une stratégie en matière des droits de la personne pour ce pays. Elle a en outre aidé à préparer la mise en place d'un système juridique qui à la fois répondrait aux besoins des Somaliens en matière de justice et serait adapté à la culture nationale. M^{me} Falardeau-Ramsay tenait beaucoup à ce que le nouveau système juridique prenne en compte les préoccupations des femmes et des enfants de ce pays. Par ailleurs, en octobre, la Vice-présidente de la Commission s'est rendue en Pologne, où elle a assisté à une réunion organisée par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Cinquante-trois États, dont le Canada, les États-Unis et pratiquement tous les pays d'Europe y participaient. Les droits des minorités étaient l'un des grands sujets à l'ordre du jour.

En novembre, le Président de la Commission a prononcé une allocution devant la Commission nationale mexicaine des droits de la personne sur le rôle des institutions nationales dans la protection et la promotion de ces droits. M. Valden a encore plaidé en faveur d'un réseau plus permanent d'organismes nationaux dont les membres pourraient à la fois échanger leurs expériences et leur savoir-faire et procurer de l'aide aux pays qui commencent seulement à reconnaître la valeur d'un contrôle interne sur les droits de la personne. Les organismes de protection des droits de la personne doivent trouver de meilleurs moyens de garantir la dignité et les droits de tous les êtres humains, non seulement dans leurs propres sphères de compétence, mais partout dans le monde. C'est cet engagement qui a donné au Canada sa réputation mondiale en matière de droits de la personne et qui a, cette année, valu au Président de la Commission la Distinction internationale de la International Association of Official Human Rights Agencies.

Un autre volet fort important de nos activités internationales réside dans les liens officiels et les partenariats que nous pouvons entretenir. En 1993 nous avons reçu plusieurs spécialistes étrangers des droits humains. Voici quelques détails sur certaines de ces visites.

- En janvier, nous avons donné à M^{me} Akiko Tateo, de l'administration du grand Tokyo, un aperçu de notre législation, de nos processus de traitement des plaintes, des moyens pris pour régler certains problèmes d'équité et de notre approche en ce qui concerne la discrimination sexiste et le harcèlement sexuel.

- En mars, huit membres du Comité parlementaire thaïlandais chargé de la justice et des droits humains sont venus se renseigner sur le mandat de la Commission, le rôle des tribunaux et des cours, ainsi que sur les grandes questions d'actualité dans le domaine des droits de la personne au Canada.

Ces regroupements de spécialistes ont adopté une résolution appelant tous les gouvernements à la création et au renforcement d'institutions nationales de protection des droits de la personne, de même que plusieurs autres résolutions plus précises concernant les droits des enfants, la discrimination contre les femmes et les droits des personnes handicapées. Le Président de la Commission canadienne a été nommé membre d'un comité de coordination, formé de huit pays représentant toutes les régions du monde, à qui a été confiée la tâche de faire avancer ces résolutions. Lors d'une réunion de suivi, à Tunis en décembre, un groupe élargi a commencé à élaborer les moyens de faciliter une action concertée à cette fin entre les États, les institutions nationales et le Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies.

UN RÉSEAU EN EXPANSION

Plus tôt dans l'année, le Président de la Commission avait dirigé le Congrès international de l'Unesco sur l'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie, à Montréal. L'objectif principal de cette rencontre était d'élaborer un plan en vue d'aider l'Unesco à poursuivre son travail de sensibilisation aux droits humains et à la démocratie et d'encourager les gouvernements et d'autres institutions à prendre les mesures qui s'imposent à cet égard. Une table ronde, à laquelle la Vice-présidente de la Commission a pris part, avait été organisée pour examiner de plus près la sensibilisation aux droits de la personne dans une « société pluri-culturelle ». Comme l'a souligné Mme Falardeau-Ramsay, « quel qu'un... a dit qu'on juge une démocratie à la façon dont elle traite ses minorités. En dernière analyse, le destin de la démocratie multiculturelle que forme le Canada est largement fonction de la mesure dans laquelle nous parviendrons à garantir les droits à l'égalité à tous nos citoyens, peu importe leur race, leur religion ou leur pays d'origine ». C'est là un thème qui revient constamment dans les communications que présentent les représentants de la Commission, au pays et à l'étranger.

En avril, le secrétaire général, M. John Hucker, a représenté la Commission à la Conférence des Nations Unies sur le racisme, à Sydney, en Australie. Les participants y ont abordé des problèmes comme les droits des peuples autochtones, le rôle des institutions nationales dans le système international des droits humains, ainsi que les législations nationales et autres stratégies de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les perspectives des minorités ethniques et des peuples autochtones ont servi de point de départ aux travaux. Les États représentés à la Conférence ont recommandé que les gouvernements créent ou renforcent des institutions indépendantes visant à lutter contre la discrimination raciale et à promouvoir les droits humains et qu'ils les rendent accessibles à ceux qui en ont le plus besoin. Les participants ont aussi jugé essentiel que les droits des peuples autochtones fassent l'objet d'une reconnaissance expresse.

En juin dernier, les délégués de 171 pays se sont réunis à Vienne pendant dix jours pour procéder à « une analyse globale du système international des droits de l'homme et des mécanismes de protection de ces droits ». Toutes les propositions issues de cette conférence mondiale, qui forment la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*, revêtent une certaine importance pour nous, mais quelques-unes semblent s'adresser plus directement aux Canadiens et à notre Commission en cette année 1993.

La première proposition affirme que « les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains » et que « leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements ». Non moins importante est la proposition selon laquelle « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables et intimement liés » et celle voulant « qu'il y ait dans chaque État un ensemble de recours efficaces pour remédier aux violations des droits de l'homme ». Enfin, la Déclaration contient aussi une autre affirmation concernant l'importance qu'il faut attacher à « la création et [au] renforcement d'institutions nationales » pour protéger les droits de la personne, conformément aux critères reconnus d'indépendance, d'accessibilité et de représentativité.

Ces thèmes — le caractère indissociable des droits, la responsabilité des gouvernements, le renforcement des institutions nationales et les recours efficaces — ont été à la base des travaux de la Commission tout au long de l'année. Et nous pourrions y ajouter un autre leitmotiv des délibérations viennoises : la nécessité de sensibiliser le public aux droits humains et de diffuser une information qui suscite le respect des droits et libertés. Dans ce chapitre, nous tenterons de rattacher nos activités d'une part à l'esprit de solidarité et d'universalisme qui présidait aux travaux de Vienne et, d'autre part, à notre double fonction d'action et d'éducation, ici, dans notre pays.

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme était la première sur ce sujet organisée sous les auspices des Nations Unies depuis vingt-cinq ans. Elle a donné aux membres de notre Commission une occasion unique de discuter avec des représentants d'organismes étrangers et d'échanger des idées sur les difficultés pratiques associées à la mise en place de dispositifs efficaces. Parallèlement aux réunions des délégations officielles et des organisations non gouvernementales, les représentants des organismes nationaux de protection des droits de la personne se sont retrouvés pour aborder diverses questions comme le racisme et l'intolérance, les nombreuses inégalités dont sont victimes les peuples autochtones et la discrimination fondée sur le sexe, la déficience et la religion.

délai d'un an et qu'il a signé le formulaire de plainte seulement soixante jours après l'expiration du délai, ce qui ne constitue pas un retard déraisonnable. La Commission a également continué à agir d'une manière raisonnable en avisant les Forces et en invitant les parties à lui soumettre leurs observations. La Cour a rejeté l'interprétation des Forces, suivant laquelle l'alinéa 41e) présume que l'intimé subit un préjudice lorsqu'il est donné suite à une plainte après un an, et que la Commission doit établir que tel n'est pas le cas. La Commission a fait exactement ce qui devait être fait. La Cour s'est dite incapable de reconnaître que les Forces avaient été privées de la possibilité de répondre d'une façon adéquate sur la question du retard.

Les Forces avaient également reproché à la Commission de manquer à son obligation d'équité du fait qu'elle avait refusé de leur remettre une copie de la lettre de M. Boone datée du 13 décembre 1990, en se contentant de leur en communiquer la substance. La Cour a conclu que la Commission s'était conformée aux règles de l'équité procédurale, qui l'obligeaient à informer les parties des preuves produites, à leur donner l'occasion d'y répondre et à rendre une décision fondée sur l'ensemble de ces données. Les Forces armées, a déclaré la Cour, « se sont vu accorder pleinement la possibilité d'exercer leurs droits pour ce qui est de l'équité procédurale » et la Commission n'était pas tenue de leur fournir « le contenu intégral des documents dont elle [avait] été saisie. » Plus récemment, un autre juge de la Cour fédérale, adoptant un point de vue bien différent, a conclu dans l'affaire *Paihak c. Commission canadienne des droits de la personne* que la Commission doit mettre tout le contenu du dossier de l'enquête à la disposition de l'appelant qui demande un contrôle judiciaire. La Commission a interjeté appel de cette décision.

La Cour fédérale est également arrivée à une conclusion opposée sur la question du délai dans le cas de demandes présentées par les Lignes aériennes Canadien International. Deux employés avaient déposé en 1989 des plaintes relatives à une discrimination fondée sur l'origine nationale et ethnique contre Wardair, société qui était le « prédecesseur » des Lignes aériennes Canadien. À cause du roulement de personnel, trois enquêteurs de la Commission ont été affectés à l'une des plaintes, et quatre à l'autre. Pendant ce temps, l'intimée a été avisée des plaintes et on lui a demandé certains renseignements. En juillet 1991, un enquêteur a été affecté aux deux plaintes et l'enquête a été lancée. Les Lignes aériennes Canadien International ont porté plainte en mai 1992. L'entreprise, s'estimant lésée par la lenteur de la procédure, a demandé à la Cour d'ordonner la cessation de l'enquête. La Cour a conclu que la compagnie aérienne avait démontré de manière suffisante l'impossibilité pour elle de préparer une « pleine réponse et défense » et a jugé que la Commission avait perdu compétence pour demander l'intervention d'un tribunal. Elle a par conséquent fait droit à la demande présentée par les Lignes aériennes Canadien en vue de l'arrêt des procédures.

un ton raciste discernable ou sentent la suprématie blanche, [en] sont dangereusement proches ». Le juge a vu « des éléments indéniables de racisme » dans chacun d'eux et les a décrits comme « représentatifs d'un grand nombre d'autres messages que ce pays a entendus au fil des ans et qui fomentent le désordre, la discorde et les craintes morbides. » Pour ces raisons, il a renforcé l'injonction initiale en interdisant carrément l'exploitation de la ligne téléphonique jusqu'à ce que le tribunal ait rendu sa décision. Plus tard au cours du même mois, la Commission a demandé à la Cour la tenue d'une audience pour déterminer si la personne qui avait enregistré les messages pour le compte du Héritage Front avait contrevenu à l'ordonnance élargie rendue en octobre, en diffusant les messages sur une autre ligne à Toronto. La Cour a fait droit à cette demande.

Dans le domaine des droits de la personne, il n'est pas rare que les tribunaux soient saisis de questions liées à la lenteur de la procédure. Même lorsque le système est efficace, des lenteurs peuvent se produire. Souvent, l'enjeu essentiel, du point de vue des tribunaux, consiste à savoir si les retards sont en soi déraisonnables ou s'ils ont causé un préjudice à l'une des parties. Dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et Ernest Boone*, la Cour fédérale a estimé que le délai était raisonnable et qu'aucun préjudice n'avait été causé.

En janvier 1990, les Forces armées canadiennes ont refusé à M. Boone une mutation à cause de son âge. Il a écrit à la Commission au mois de juin de cette année-là pour s'informer au sujet de la discrimination fondée sur l'âge. En décembre, la Commission a reçu une lettre où figurait une description sommaire de sa plainte. Il a signé un formulaire de plainte en mars 1991, soit quatorze mois après le rejet officiel de sa demande de mutation. Comme le délai habituel d'un an avait ainsi été dépassé, la Commission devait décider si elle pouvait se prévaloir du pouvoir discrétionnaire pour accepter la plainte qui lui est confiée par l'alinéa 41(e) de la Loi. Elle a informé les deux parties, en donnant un résumé de l'information pertinente et en les invitant à présenter leurs observations, qui seraient étudiées en même temps que le formulaire de plainte et un rapport préliminaire. Lorsque la Commission a décidé de prolonger le délai normal, les Forces ont demandé à la Cour fédérale de statuer sur cette décision.

D'après les Forces armées, le délai de treize mois écoulé entre la signature de la plainte en mars 1991 et le moment où la Commission a décidé d'entreprendre une enquête en avril 1992 constituait un manquement injustifiable aux règles de l'équité procédurale. La Cour n'a pas souscrit à ce point de vue. Elle a conclu que le premier contact de M. Boone avec la Commission avait eu lieu avant l'expiration du

nouveaux immigrants comme étant inférieurs et les considéraient
 décrits comme des êtres pervers, comme des manipulateurs et comme
 des gens qui veulent détruire le reste de la culture et de la société. Le
 tribunal a ordonné au Liberty Net et à toutes les personnes qui y
 étaient associées de cesser la diffusion des messages, en leur interdisant
 de les diffuser à l'avenir.

En avril, la Commission a soumis à un autre tribunal des droits de la
 personne une nouvelle plainte portée contre le Canadian Liberty Net,
 suivant laquelle ce dernier faisait preuve de discrimination fondée
 sur l'orientation sexuelle en diffusant des messages de propagande
 haineuse attaquant les homosexuels. Les audiences doivent se
 poursuivre en 1994. Également en avril, le tribunal des droits de la
 personne saisi de l'affaire *Ligue des droits de la personne de B'nai B'rith
 Canada et autres c. Manitoba Knights of the Ku Klux Klan et William
 Harcus* a publié les motifs à l'appui de l'ordre donné en décembre
 1992 à William Harcus et aux Manitoba Knights de fermer leur ligne
 téléphonique de propagande haineuse. Le tribunal a conclu que
 les messages étaient susceptibles d'exposer des personnes à la
 malveillance, au ressentiment, au mépris ou à la haine à cause de leur
 race, de leur couleur, de leur origine nationale ou ethnique, de leur
 religion ou de leur orientation sexuelle.

En août, un tribunal des droits de la personne a ordonné à Kevin Lew
 et aux membres du National Knights Network du Ku Klux Klan, dont
 le siège est à Toronto, de cesser de diffuser des messages à caractère
 discriminatoire axés sur la race, la couleur, l'origine nationale ou
 ethnique et l'orientation sexuelle. Les plaintes avaient été déposées par
 le Congrès juif canadien, la Urban Alliance on Race Relations et Kyle
 Rae. Le fondateur du National Knights Network a reconnu exploiter la
 ligne en question et s'est engagé à ne pas continuer. Il a déclaré ne plus
 faire partie du Ku Klux Klan. Le tribunal lui a interdit, ainsi qu'à toute
 personne liée aux Knights of the Ku Klux Klan, de transmettre des
 messages de propagande haineuse en quelque lieu au Canada.

En septembre 1992, la Cour fédérale a prononcé une autre injonction,
 pour ordonner cette fois au Heritage Front et à Wolfgang Droege de
 mettre fin à la diffusion de messages de propagande haineuse ayant
 fait l'objet d'une plainte de la part du Native Canadian Centre et pour
 interdire la diffusion de quelque autre message jusqu'à la décision
 finale du tribunal des droits de la personne. Or, le Heritage Front a
 continué à diffuser des messages similaires et la Commission est
 revenue devant la Cour pour faire valoir que l'organisme avait
 contrevenu à l'injonction. En octobre dernier, un autre juge de la
 Cour fédérale a déclaré que, si les nouveaux messages n'étaient pas
 suffisamment similaires aux premiers, à son avis, pour qu'on puisse
 conclure à une violation de l'injonction, « [c]ertains d'entre eux, qui ont

canadiennes ont modifié leur politique de façon à permettre aux Canadiens de servir « sans restrictions », indépendamment de leur orientation sexuelle. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission peut recevoir les plaintes de discrimination liée à l'orientation sexuelle depuis l'arrêt *Haig and Birch v. Canada*, en août 1992. Jusqu'ici, il y a eu quatre-vingts plaintes fondées sur ce motif, dont une bonne majorité ont trait au refus de verser des prestations au conjoint d'un employé, dans des cas où l'employé et son conjoint sont du même sexe. Certes, la plupart des employeurs refusent toujours de verser des prestations dans de tels cas, mais un nombre croissant d'entre eux arrivent peu à peu à la conclusion que l'équité les oblige à accorder le même traitement à tous les employés, sans égard à l'orientation sexuelle. Quelques plaintes font état de discrimination en matière d'immigration tandis qu'un petit nombre d'entre elles ont trait au harcèlement ou au refus d'offrir un emploi.

PROPAGANDE HAINEUSE

Au cours des deux dernières années, plusieurs lignes téléphoniques exploitées à des fins de propagande haineuse ont vu le jour. On y diffuse des messages enregistrés destinés à répandre la haine, principalement à l'endroit des immigrants qui ne sont pas de race blanche, des Juifs et des homosexuels. De tels messages contreviennent de toute évidence à l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la Commission s'est donné pour priorité de mettre fin à leur diffusion. Un problème pratique subsiste toutefois, qui tient à la facilité avec laquelle ces lignes peuvent être établies et à la difficulté de les repérer et d'en surveiller l'activité. La Commission a néanmoins connu un succès considérable dans ses efforts pour traduire en justice les responsables et pour leur rendre la tâche plus difficile.

L'année dernière, nous avons parlé de l'affaire *Commission canadienne des droits de la personne c. Canadian Liberty Net*, dans laquelle la Cour d'appel fédérale a prononcé une injonction contre l'exploitation en Colombie-Britannique d'un service de messages téléphoniques voué à la promotion de la « suprématie blanche ». La Commission avait demandé une injonction en vue d'empêcher le Liberty Net de continuer à diffuser ses messages de propagande haineuse jusqu'à ce qu'un tribunal puisse entendre les plaintes portées contre lui. Plus tard au cours de l'année, la personne responsable des lignes téléphoniques et des messages a été emprisonnée pour outrage au tribunal après avoir tenté de contourner l'injonction en établissant une nouvelle ligne diffusant des messages pratiquement identiques. En septembre 1993, le tribunal des droits de la personne qui avait été saisi de l'affaire (*Khaki, Ellerman et Gill c. Canadian Liberty Net*) a rendu sa décision. Il a conclu que le Liberty Net avait fait preuve de discrimination à l'endroit des plaignants en diffusant des messages susceptibles de les exposer à la haine et au mépris. Les messages, selon le tribunal, peignaient les

Depuis un an et demi, on a assisté à des progrès importants quant au respect des droits des Canadiens victimes de discrimination en raison de leur orientation sexuelle. En octobre 1992, les Forces armées

ORIENTATION SEXUELLE

En novembre, la Commission a approuvé le règlement d'une plainte qui concernait également le cas d'une femme renvoyée des Forces armées canadiennes parce qu'elle était asthmatique. Sarah Merlin soutenait que les Forces l'avaient renvoyée pendant sa période de formation de base en 1988, malgré l'assurance qu'elle avait donnée d'être en mesure d'exécuter toutes ses fonctions de technicienne en approvisionnement. Elle a été engagée une nouvelle fois en 1992, au moment où les Forces ont modifié leurs conditions d'admission concernant les candidats atteints d'asthme. Mme Merlin recevra 17 294 \$ à titre de pertes de salaire, plus des intérêts de 3 631 \$ et une indemnité de 1 500 \$.

licencier était justifiée par des motifs de sécurité. Il n'est pas possible que la décision des Forces devienne, rétroactivement, injustifiée et d'une erreur médicale, que M. Beaulieu a perdu son emploi ; partant, il n'avait pas droit à une réparation sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En octobre, la Cour d'appel fédérale a rejeté la décision rendue par un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *St. Thomas c. Forces armées canadiennes*. M. St. Thomas exerçait les fonctions de contrôleur du trafic aérien au sein des Forces armées. Il est devenu asthmatique et, son état nécessitant une surveillance médicale régulière, le Conseil médical de révision des Forces armées a recommandé son renvoi. Le tribunal des droits de la personne a jugé que les Forces armées avaient fait preuve de discrimination à son endroit et ne l'avaient pas soumis aux examens qui auraient permis de déterminer le risque qu'il représentait. La Cour d'appel fédérale, en revanche, a estimé que les Forces avaient fait subir des examens à M. St. Thomas avant de recommander son renvoi, et que le fait d'exiger que les membres ne souffrent pas d'asthme constituait une exigence professionnelle justifiée. « À mon avis », a écrit le juge Isaac au nom de la Cour, « l'étude de cette question nécessite la prise en compte d'un élément lié au contexte [...] C'est que nous sommes saisis du cas d'un *soldat*. En tant que membre des Forces canadiennes, M. St. Thomas était d'abord et avant toute chose un soldat. On s'attendait de ce fait à ce qu'il vive et travaille dans des conditions inconnues dans la vie civile et à ce qu'il soit capable de remplir ses fonctions, à très bref préavis, dans des conditions de stress physique et émotif extrême, et en des lieux où les installations nécessaires au traitement de sa maladie risquent d'être inexistantes ou du moins inadéquates. »

virus la possibilité de servir ; il est en effet essentiel de procéder à des examens individuels et de rendre une décision fondée sur les circonstances véritables et individuelles. En outre, un accroissement marginal du risque sur le plan de la sécurité publique ne suffit pas à établir l'existence d'une exigence professionnelle justifiée : il faut que le groupe exclu par la règle présente un risque que l'employé ne puisse plus fonctionner adéquatement. Dans l'évaluation de ce risque, le contexte — le poste concerné et les autres risques jugés acceptables dans le cadre de ce poste — permettra de déterminer si le risque était suffisant pour être jugé inacceptable.

Adoptant ce raisonnement, le tribunal a refusé d'admettre que la décision rendue par les Forces en 1989 de licencier M. Thwaites, un technicien en électronique dont on avait découvert qu'il était séropositif, puisse être considérée comme une exigence professionnelle justifiée. Il n'y avait eu qu'une révision « essentiellement théorique » de son cas, sans qu'on procède à des examens individuels. Les Forces n'ont pas établi qu'il était incapable d'accomplir son travail à ce moment-là ou que le licenciement constituait la seule mesure raisonnable. Le tribunal a donc ordonné aux Forces armées canadiennes d'indemniser M. Thwaites de ses pertes de salaire passées et futures, soit une somme de 147 015 \$ plus les intérêts, en plus de lui verser des dommages-intérêts et de lui payer ses frais et dépens. Les Forces ont interjeté appel de la décision du tribunal devant la Cour fédérale et ont refusé de payer la somme de 152 000 \$ avant que cette dernière n'ait statué. En septembre, un juge de la Cour fédérale a ordonné aux Forces de verser cette somme à M. Thwaites afin qu'il puisse « vivre les derniers jours qui lui restaient dans la dignité. » La Cour n'a pas encore statué sur le fond de l'affaire.

Dans deux autres affaires impliquant les Forces armées canadiennes, la Cour d'appel fédérale a infirmé les décisions rendues par des tribunaux des droits de la personne en faveur des plaignants. Ainsi, dans l'affaire *Beaulieu c. Forces armées canadiennes*, on avait diagnostiqué chez M. Beaulieu une épilepsie partielle et on lui avait retiré son poste de chauffeur au sein des Forces. Des examens ultérieurs ont permis de conclure qu'il n'était pas épileptique et un tribunal des droits de la personne a jugé que les Forces avaient fait preuve de discrimination à son endroit en le licenciant. Dans les circonstances, le tribunal a jugé inutile d'étudier le moyen de défense fondé sur l'exigence professionnelle justifiée que les Forces avaient invoqué. La Cour d'appel fédérale, en renvoyant l'affaire au tribunal des droits de la personne avec ordre de rejeter la plainte, a déclaré en février qu'un diagnostic erroné ne peut équivaloir à une discrimination que si l'erreur est due à la négligence, ou qu'en l'absence d'exigence professionnelle justifiée. En l'espèce, d'après la Cour, les Forces armées canadiennes ont agi de bonne foi après que des examens médicaux eurent indiqué la probabilité d'un état épileptique chez M. Beaulieu, et la décision de le

Le tribunal des droits de la personne s'est également penché sur la « milieu marqué par les hostilités » et du risque que cette personne doive travailler sans ses verres correcteurs. Il est arrivé à la conclusion suivante : « Au cours des quelque quarante-cinq années pendant lesquelles le Canada a participé à des opérations de maintien de la paix ou à d'autres opérations militaires [...], aucun physiothérapeute des FAC n'a été déployé dans ce type de situation. » Compte tenu de tout ce qui devait arriver pour qu'une telle possibilité se réalise, le tribunal a conclu que c'était extrêmement improbable et qu'une simple possibilité jointaine ne pouvait justifier qu'on exclue Mme Hebert des Forces armées canadiennes. Le tribunal a ordonné aux Forces de permettre à Mme Hebert de suivre le programme de formation des officiers, pourvu qu'elle satisfasse par ailleurs à toutes les autres conditions. Il lui a accordé une indemnité de 5 000 \$ plus les intérêts et a ordonné aux Forces de mettre fin à l'application aux physiothérapeutes d'une norme d'acuité visuelle non corrigée. Les Forces armées canadiennes ont demandé que cette décision fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

En 1992, la Commission avait fait état d'une décision analogue par laquelle un tribunal des droits de la personne avait ordonné aux Lignes aériennes Canadien International d'engager Rodney Cremona, un agent de bord à qui l'on refusait un emploi à cause de sa vision. Le port de lentilles cornéennes donnait à M. Cremona une vision normale, mais sa vision non corrigée ne répondait pas à la norme minimale établie par le transporteur. Or, en juin de cette année, le tribunal des droits de la personne a statué sur les modalités de réparation : il a accordé à M. Cremona la somme de 44 859 \$ pour perte de salaire et autres allocations, une indemnité de 1 000 \$, huit années d'ancienneté perdues et ordonné qu'on lui donne à la première occasion un poste d'agent de bord. Les Lignes aériennes Canadien International n'ont pas interjeté appel mais ont tout de même posé, pour l'embauche de M. Cremona, des conditions qui ne figuraient pas dans l'ordonnance rendue par le tribunal. La compagnie aérienne contestait en outre le calcul de l'intérêt à verser, malgré les précisions apportées par le tribunal à cet égard. La Commission a demandé à la Cour fédérale de citer les Lignes aériennes Canadien International pour outrage au tribunal, vu son refus de se conformer à l'ordonnance du tribunal des droits de la personne.

La décision rendue dans l'affaire *Thwaites c. Forces armées canadiennes* est la première où l'on s'est penché sur l'application du moyen de défense de l'exigence professionnelle justifiée à l'égard du virus de l'immuno-déficience humaine. « Les personnes VIH-positives et asymptomatiques », a conclu le tribunal en juin, « ont la compétence nécessaire pour effectuer presque tous les types de travaux dans la société canadienne. » Il ne suffit pas que les Forces imposent une interdiction médicale générale qui refuse aux personnes atteintes du

cause du fait qu'il est un pilote et que les Forces souhaitaient que le commandant de la base soit un navigateur.

Dans le cas du caporal-chef Lagacé, on soutenait que les Forces armées canadiennes l'avaient exclu d'un programme de formation destiné aux officiers parce qu'il vivait en union de fait. Le tribunal des droits de la personne a conclu que le caporal-chef Lagacé était tout à fait qualifié, était respecté et s'acquittait particulièrement bien de ses fonctions, mais que rien ne prouvait l'existence d'une discrimination à son endroit.

DEFICIENCE

Depuis quelques années, les Forces armées canadiennes sont la partie intimée dans la majorité des plaintes ayant trait à la déficience dont la Commission est saisie. Dans une large mesure, cela tient à la politique d'universalité de service en vigueur au sein des Forces, suivant laquelle tous les membres doivent être manifestement prêts au combat en tout temps même si leur travail n'a rien à voir avec le combat. Dans l'affaire *Hebert c. Forces armées canadiennes*, Patricia Hebert, qui voulait devenir physiothérapeute, a déposé une plainte auprès de la Commission après qu'on eut refusé de l'inscrire au programme régulier de formation des officiers des Forces armées canadiennes en raison d'une mauvaise vision. Même si sa vision, corrigée grâce à des lentilles cornéennes, répondait aux normes des Forces, elle n'y répondait pas sans une telle correction. Les Forces faisaient valoir que leurs normes d'acuité visuelle constituent une exigence professionnelle légitime. En août, le tribunal s'est dit en désaccord avec ce point de vue.

Sa décision s'inscrit dans la foulée de deux décisions rendues par des tribunaux des droits de la personne après l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool : Robinson c. FAC* et *Thwaites c. FAC*. Le tribunal s'est rallié à leur conclusion suivant laquelle « la preuve d'un accroissement mineur ou négligeable du risque ne suffit pas pour démontrer l'existence d'une exigence professionnelle justifiée. L'accroissement du risque doit être important. » En l'espèce, le risque subi par Mme Hebert, par les autres employés et par le public — risque consistant dans le fait qu'elle puisse perdre ses lentilles cornéennes dans une situation d'urgence — n'était pas très important. Au surplus, la norme d'acuité visuelle pour la vision non corrigée que les Forces appliquaient dans les faits laissait manifestement place à un certain risque de déficience, et il n'y avait pratiquement aucune différence entre cette norme et la vision non corrigée, de Mme Hebert. Le tribunal des droits de la personne a par conséquent conclu que, en admettant des candidats dont la vision non corrigée était à peine meilleure que celle de Mme Hebert, les Forces armées canadiennes se trouvaient à contredire leurs prétentions suivant lesquelles cette norme particulière concernant la vision non corrigée est nécessaire dans le cas des physiothérapeutes.

a limité la portée de la décision à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sans la considérer nécessairement applicable à l'égard d'autres textes législatifs.

Dans une opinion dissidente, Madame la juge L'Heureux-Dubé a fait valoir que la Cour doit aborder l'interprétation du concept de « situation de famille » en tenant compte de la décision rendue par le tribunal des droits de la personne. À son avis, elle aurait dû se demander si le tribunal a retenu une interprétation manifestement abusive du concept, et non s'il a retenu la définition que la Cour aurait jugée correcte. Elle a déclaré en conclusion qu'il était opportun d'interpréter la notion de « situation de famille » à la lumière du but visé et que ces termes ont une portée suffisamment large pour embrasser la discrimination qui frappe des personnes engagées dans des liens familiaux « non traditionnels ».

Un autre aspect de cet arrêt est aussi important que la décision elle-même : six des sept juges ont conclu que les tribunaux judiciaires ne sont pas tenus de s'en remettre aux décisions rendues par un tribunal des droits de la personne sur les questions de droit et ont toute latitude pour en étudier le bien-fondé, bien qu'il leur faille respecter les conclusions sur les faits. Madame la juge L'Heureux-Dubé, dissidente sur cet aspect également, a soutenu que les tribunaux des droits de la personne ont pour mandat spécial de remédier à la discrimination et de promouvoir les droits de la personne. Le Parlement entendait de toute évidence leur conférer un pouvoir décisionnel dans ces domaines, d'après elle ; et à moins de se trouver devant une décision dont le caractère déraisonnable est patent, les tribunaux de droit commun doivent s'en remettre à l'expertise des tribunaux des droits de la personne — tant sur les questions de fait que sur les questions de droit.

Des tribunaux d'appel auront à examiner les plaintes de deux hommes qui prétendent s'être vu refuser de l'avancement au sein des Forces armées canadiennes à cause de leur état matrimonial. Plus tôt au cours de l'année, des tribunaux des droits de la personne ont entendu et rejeté les plaintes de James Lambie et de Paul Lagacé. Le lieutenant-colonel Lambie prétendait qu'il devait être promu au rang de colonel et au poste de commandant de base, mais que les Forces armées canadiennes ont retiré l'offre de promotion après qu'une discussion avec des supérieurs eut révélé qu'il allait obtenir son divorce et qu'il ne serait pas accompagné de sa femme à son nouveau poste. M. Lambie soutenait qu'il existe, dans les Forces, une politique non écrite suivant laquelle les commandants de base doivent avoir une épouse, qui a à remplir certaines fonctions d'hôtesse. En avril, le tribunal des droits de la personne, tout en reconnaissant que le plaignant avait établi l'existence d'une discrimination apparente, a retenu la preuve produite par les Forces, malgré ses « éléments contradictoires », pour établir que le plaignant n'avait pas été promu pour d'autres raisons, notamment à

tenus de prouver qu'ils ont l'intention de vivre en permanence au Canada ou qu'ils n'ont aucune déficience, par exemple. Pourvu que l'adoption se fasse en conformité avec la loi locale et ne constitue pas une tentative de contourner la *Loi sur l'immigration*, les enfants adoptés devraient se voir accorder la citoyenneté. Le tribunal des droits de la personne a ordonné au ministre de cesser d'appliquer les dispositions discriminatoires de la *Loi sur la citoyenneté* et de reconnaître la citoyenneté canadienne aux deux enfants. Le ministre a porté cette cause en appel devant la Cour fédérale.

La décision rendue en février 1993 par la Cour suprême dans l'affaire *Mossop c. Canada (Procureur général)* a fait beaucoup de bruit. M. Mossop, un employé fédéral, avait au départ demandé un congé de deuil pour assister aux funérailles du père de son conjoint du sexe masculin. Ce congé lui a été refusé parce que dans la convention collective, les personnes appartenant à la « famille immédiate » d'un employé ne comprenaient pas les conjoints du même sexe. Un tribunal des droits de la personne a rendu une décision favorable au plaignant pour la raison que le refus constituait une discrimination fondée sur la situation de famille. La Cour d'appel fédérale a toutefois accueilli l'appel de cette décision interjetée par les autorités fédérales, en exprimant l'avis que la plainte avait en réalité trait à l'orientation sexuelle, qui ne bénéficiait pas de la protection de la Loi au moment du dépôt de la plainte de M. Mossop.

La Cour suprême a rejeté l'appel formé par la Commission. La majorité de la Cour a estimé que le terme « situation de famille » figurant dans la Loi ne vise pas les personnes vivant en union de fait avec une personne du même sexe. En outre, le juge Lamer, auteur de l'opinion majoritaire, a considéré que la plainte concernait un cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et non sur la situation de famille. « En l'espèce, l'orientation sexuelle de M. Mossop est liée de façon si intime aux motifs qui ont conduit au refus de l'avantage, que l'on ne saurait condamner ce refus comme constituant une discrimination fondée sur la "situation de famille" sans introduire indirectement dans la LCDP, l'interdiction que le législateur a spécifiquement décidé de ne pas inclure à cette loi, à savoir l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. »

Cette façon de caractériser la plainte conduisait à la conclusion qu'elle devait être rejetée. Le juge en chef a souligné on ne peut plus clairement que l'orientation sexuelle n'était pas incluse dans la Loi lorsque la situation de famille a été ajoutée aux motifs illicites en 1983, ni lors du dépôt de la plainte. Comme les parties n'avaient soulevé aucune objection de nature constitutionnelle sur ce point, le juge en chef s'est vu dans l'incapacité de conclure que la Loi était contraire à la Charte. Il a toutefois déclaré expressément que sa décision aurait pu être différente si l'orientation sexuelle avait été incluse dans la Loi, et il

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

La *Loi canadienne sur les droits de la personne*. M^{me} Stadyk a interjeté appel de la décision devant un tribunal d'appel.

Les plaintes relatives à une discrimination ayant trait à l'état

matrimonial ou à la situation de famille présentent souvent des aspects intéressants. Cette année, les cas étudiés ont été des plus divers : visa de visiteur pour une femme non mariée, citoyenneté d'enfants adoptés, congé de deuil demandé par un homme vivant avec un autre homme et traitement réservé aux membres des Forces armées canadiennes qui vivent en union de fait.

Massarat et Hameed Naqvi ont reproché au ministère des Affaires

extérieures et à la Commission de l'emploi et de l'immigration du

Canada d'avoir fait preuve de discrimination à leur endroit pour des motifs liés à la race et à l'état matrimonial. La sœur de M^{me} Naqvi, Naz

Jaffery, qui habitait au Pakistan, s'est vu refuser un visa pour leur

rendre visite. Parmi les raisons invoquées au soutien de ce refus figurait le fait que M^{me} Jaffery n'était pas mariée. Reconnaisant le bien-fondé

du point de vue des Naqvi, un tribunal des droits de la personne a

déclaré que même les agents qui travaillent à l'étranger sont tenus

de se conformer à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il a

recommandé que ces agents reçoivent une formation au sujet des

exigences de ce texte législatif et a ordonné aux mis en cause d'envoyer

des lettres d'excuses aux plaignants. Le Procureur général a demandé à

la Cour fédérale d'examiner le bien-fondé de cette décision, tant sur le

fond qu'en ce qui a trait à la compétence de la Commission en l'espèce.

Un autre tribunal des droits de la personne a jugé que la *Loi sur la*

citoyenneté est discriminatoire à l'endroit des parents d'enfants adoptés

parce que ces enfants doivent être des résidents permanents du Canada

pour pouvoir en devenir citoyens, alors que les enfants biologiques de

Canadiens vivant dans un autre pays se voient automatiquement

accorder la citoyenneté. Shirley McKenna et son mari, des citoyens

canadiens vivant en Irlande, ont adopté deux enfants. M^{me} McKenna

avait aussi trois enfants biologiques nés au Canada, auxquels la

citoyenneté canadienne aurait été accordée s'ils étaient nés en Irlande. Elle a protesté lorsqu'elle a constaté que ses deux enfants adoptés ne

pouvaient obtenir automatiquement la citoyenneté canadienne du fait qu'ils étaient nés en Irlande.

Le tribunal des droits de la personne a jugé que le Secrétaire d'État

n'avait produit aucune preuve quant à la nécessité de la résidence

permanente, ni aucune justification au sujet des examens auxquels on

soumet les enfants adoptés quant au respect des exigences de la *Loi sur*

l'immigration en matière de santé, de criminalité ou de sécurité. Il a

ensuite souligné que les enfants biologiques de Canadiens ne sont pas

pas réussi à prouver qu'il était raisonnablement nécessaire de refuser les prestations à Mme Floyd pour garantir le fonctionnement efficace et économique du régime d'assurance-chômage. La CEIC n'avait pas démontré non plus pourquoi la *Loi sur l'assurance-chômage* n'aurait pas pu être modifiée plus tôt de façon à corriger cette injustice à l'égard des prestataires enceintes, ce qui a été fait ultérieurement. Le tribunal a conclu que Mme Floyd avait perdu en tout douze semaines de prestations de maternité et lui a accordé une somme totale de 6 530 \$, y compris une indemnité de 500 \$.

Même les plaintes rejetées peuvent contribuer à l'avancement des droits de la personne. Ainsi, même si un tribunal des droits de la personne a rejeté en septembre, dans l'affaire *Stadnyk c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, une plainte pour harcèlement sexuel, il a du même coup présenté une analyse fondée sur une conception très large de l'égalité. Mme Stadnyk avait prétendu que les questions sur le harcèlement sexuel qu'on lui avait posées pendant une entrevue concernant un poste d'agent d'information revêtaient un caractère discriminatoire, du fait qu'il était bien connu qu'elle avait déjà poursuivi un ministre fédéral pour cause de harcèlement sexuel. Ce qui est intéressant, dans l'analyse faite par le tribunal, c'est l'application du critère de la « femme raisonnable », jugé en l'occurrence plus adéquat que le critère traditionnel de la « personne raisonnable », lequel tend à faire fi de l'expérience féminine.

Même si le tribunal a dit s'attendre à ce que « la personne raisonnable (une femme, en l'espèce) se montre davantage touchée et préoccupée par la question du harcèlement sexuel », il a conclu que la preuve présentée par la CEIC était « plus que concluante ». Mme Stadnyk avait manifesté l'intention de continuer à critiquer le gouvernement fédéral et cette intention était incompatible avec un poste qui « devait être comblé par un candidat qui agiterait comme porte-parole du gouvernement fédéral », éventuellement en matière de harcèlement sexuel. Les questions posées par la CEIC durant l'entrevue ainsi que la décision de ne pas lui accorder le poste relevaient « de bons motifs », et non de motifs fondés de quelque manière sur une distinction illicite, même si Mme Stadnyk « pens[ait] sincèrement qu'on s'en [était] pris à elle et qu'on l'[avait] traitée de façon discriminatoire ». Mme Stadnyk avait eu des contacts avec les médias sur la question du harcèlement sexuel dans la fonction publique fédérale, et dans les circonstances, elle « aurait dû s'attendre à se faire questionner au sujet du recours aux médias et du harcèlement sexuel. »

Le tribunal a admis que la formulation de certaines questions posées lors de l'entrevue « aurait inquiété n'importe quelle femme raisonnable ayant déjà été victime de harcèlement » ; mais si l'on considère l'ensemble des circonstances et du contexte, cette personne aurait conclu à l'absence de quelque comportement discriminatoire au sens de

Un tribunal des droits de la personne a conclu que le ministre du Revenu national a fait preuve de discrimination à l'endroit d'une enquêteuse des douanes, Donna Marie Brown, en refusant de lui accorder le poste de jour qu'elle avait demandé par suite de complications survenues pendant sa grossesse et plus tard lorsqu'elle n'avait pas réussi à obtenir des services de garde adéquats. En avril, le tribunal a conclu que le sexe et la situation familiale de Mme Brown avaient joué un rôle dans la façon dont on l'avait traitée. Il existait au ministère une politique, qualifiée de « neutre », suivant laquelle il doit y avoir alternance des enquêteurs aux divers postes de travail, mais dans les faits cette règle était préjudiciable pour Mme Brown et d'autres employées enceintes.

Au terme d'une analyse axée sur la décision rendue en 1990 par la Cour suprême dans l'affaire *Alberta Human Rights Commission c. Central Alberta Dairy Pool*, le tribunal des droits de la personne a jugé que le ministre avait la responsabilité de s'adapter à la situation de Mme Brown. Il ne s'était pas acquitté de cette obligation, selon le tribunal, à cause des préjugés d'un des surveillants de Mme Brown qui avait agi d'une façon inopportune et discriminatoire. Bien qu'il y eût au moins trois solutions possibles pour confier un poste de jour à Mme Brown, le surveillant avait soutenu que la chose était impossible. Le tribunal a ordonné au ministre de présenter des excuses écrites à Mme Brown et de lui rembourser ses pertes de salaire et d'avantages sociaux en plus de lui verser une indemnité de 1 500 \$. Il a aussi ordonné au ministre de prouver à la Commission qu'il avait établi une politique adéquate permettant de répondre aux besoins des employés.

Un autre cas a trait à une discrimination fondée sur le sexe sous le régime de la *Loi sur l'assurance-chômage*. En 1989, Cynthia Floyd, inspecteur-adjoint dans le domaine des céréales, a été mise à pied avec d'autres travailleuses et travailleurs pendant trente-cinq semaines. Au cours de cette période de licenciement, Mme Floyd a découvert qu'elle était enceinte et a eu un enfant. En conformité avec les dispositions en vigueur à l'époque, elle n'a reçu des prestations d'assurance-chômage que pendant vingt-huit semaines, et non les trente-cinq auxquelles elle aurait eu droit si elle n'avait pas été enceinte. Ces prestations, a écrit le tribunal dans sa décision rendue en janvier, « revêtent une grande importance au plan social. Elles visent à reconnaître la présence actuelle d'un pourcentage élevé de femmes sur le marché du travail et à répartir plus équitablement le lourd fardeau financier que représente le fait d'avoir un enfant. »

Le tribunal des droits de la personne a conclu que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada avait exercé une discrimination à l'endroit de Mme Floyd sans justification de bonne foi. Il a jugé en outre que le témoin de la CEIC avait produit des éléments de preuve « impressionnistes » et dénués « de rigueur et de clarté » et qu'il n'avait

probabilités, a-t-il conclu, les nouveaux chauffeurs d'autobus âgés de soixante ans ou plus représentent un risque suffisant, du point de vue de la sécurité, pour que l'employeur refuse de les embaucher. Le tribunal s'est appuyé sur la définition de l'exigence professionnelle justifiée établie par la Cour suprême en 1982 dans l'affaire *Ontario Human Rights Commission c. Borough of Etobicoke* pour conclure que le moyen de défense en cause doit faire l'objet d'une interprétation plus large au Canada que dans la jurisprudence américaine. Or, du point de vue de la Commission, cette interprétation de l'arrêt de la Cour suprême n'est pas exacte ; si elle était retenue, l'employeur désireux d'invoquer ce moyen de défense aurait la tâche trop facile. C'est pourquoi nous avons soumis la décision à un tribunal d'appel.

La seconde décision digne de mention a été rendue dans l'affaire *Cranston et autres c. Canada*, qui concernait vingt-six pilotes et agents de vol au Service des vols administratifs à l'emploi du ministère des Transports et dont les postes ont été transférés au ministère de la Défense nationale. Les plaignants prétendaient que ce dernier ne les avait pas recrutés pour occuper ces mêmes postes parce qu'ils étaient, en moyenne, âgés de cinquante et un ans à l'époque, soit à quatre ans seulement de l'âge de cinquante-cinq ans fixé pour la retraite obligatoire dans les Forces armées canadiennes.

En février, le tribunal des droits de la personne a rendu une décision défavorable aux plaignants. Il n'a pas trouvé d'éléments de preuve permettant de conclure que c'est à cause de leur âge que le ministère de la Défense nationale ne leur a pas donné d'emploi. D'après le tribunal, les plaignants ne semblaient pas très intéressés à faire partie du personnel de l'armée ; ce qu'ils voulaient avant tout, ce n'était pas travailler pour les Forces armées, mais plutôt « faire une carrière permanente dans le domaine où ils excellaient ». Par conséquent, il était impossible de conclure que la politique de retraite obligatoire des Forces armées avait eu un effet discriminatoire pour eux. Le tribunal n'a pas jugé nécessaire de tenir compte de la décision rendue en 1992 par un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Martin et autres c. Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes*, où il a été décidé que la politique de retraite obligatoire en vigueur dans les Forces armées canadiennes contrevient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (voir p. 66). Le tribunal saisi de l'affaire *Cranston* a fait observer que, « pour des raisons qu'ils ont dit être d'ordre opérationnel », les Forces armées s'estimaient incapables de répondre au souhait des plaignants en leur permettant de poursuivre leur carrière. La Commission a également porté cette décision en appel.

SEXE

Le harcèlement sexuel et la discrimination pour cause de grossesse sont les formes les plus courantes de discrimination subie par les femmes.

professionnel de M. Grover et d'entraver ses chances de promotion, le tribunal lui a ordonné de le nommer à un poste de cadre, de le rembourser de ses frais et pertes de salaire, de lui verser des dommages-intérêts et de revoir avec la Commission sa politique en matière de droits de la personne. M. Grover s'est adressé de nouveau au tribunal des droits de la personne à la fin de 1992, parce que d'après lui le Conseil ne s'était pas conformé à la décision. Il a notamment fait valoir que le nouveau poste qui lui avait été confié ne convenait pas. Entre-temps, le Conseil a demandé à la Cour fédérale de vérifier le bien-fondé de la décision par laquelle le tribunal des droits de la personne s'était déclaré compétent en la matière. Nous attendons toujours les décisions du tribunal des droits de la personne et de la Cour fédérale.

En juin, un autre tribunal des droits de la personne a conclu, à deux contre un, que la société CP Rail avait fait preuve de discrimination à l'endroit de Ken Gannon en raison de sa race. Selon la majorité du tribunal, c'est en effet parce que M. Gannon est noir qu'il a été l'objet de harcèlement, de mesures disciplinaires injustifiées et a été congédié. De 1978 à 1985, il était le seul employé non blanc de sa division à Vancouver et à Port Coquitlam. Selon ses dires, son contremaître avait créé un climat de racisme et l'injurait, tout comme ses collègues d'ailleurs. Le tribunal a déclaré que la preuve « démontre clairement que des insultes à connotation raciale ont été proférées à l'endroit de M. Gannon par ses contremaîtres et collègues de travail. » Les incidents qui ont conduit à la prise de mesures disciplinaires contre lui et à son congédiement avaient « éclaté par suite d'insultes à connotation raciale » et avaient été provoqués par « le harcèlement racial dont il était continuellement victime ». M. Gannon s'était plaint au départ auprès de la direction de la société CP Rail, mais l'employeur n'a rien fait pour mettre fin au harcèlement ; il n'a pas tenu d'enquête impartiale et a tenté de résoudre le problème en se débarrassant de M. Gannon. Le tribunal a pour ces raisons conclu à la responsabilité de l'employeur relativement à la discrimination. Les membres du tribunal ont cependant rejeté les prétentions de M. Gannon suivant lesquelles on lui avait refusé une promotion, du travail de suppléance et des heures supplémentaires pour des raisons raciales. Des mesures de réparation seront ordonnées ultérieurement.

AGE

Deux plaintes fondées sur l'âge qui ont fait beaucoup de bruit ont été rejetées cette année. Un tribunal des droits de la personne a décidé, en août, que la Commission de transport régionale d'Ottawa-Carleton n'avait pas exercé de discrimination en refusant d'engager un chauffeur d'autobus âgé de soixante ans. La preuve produite par la Commission de transport a convaincu le tribunal que l'âge constitue une exigence professionnelle justifiée dans cette profession : d'après le poids des

morales et de modifier son régime de prestations de façon à ce que les couples formés de conjoints du même sexe puissent en bénéficier. La Blue Cross a porté cette décision en appel.

La Cour suprême a accepté, en octobre, d'entendre l'appel de James Egan et de John Nesbit ; ce dernier s'était vu refuser des prestations versées aux conjoints sous le régime de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Lorsque le conjoint d'un pensionné âgé de plus de soixante-cinq ans est âgé de soixante à soixante-cinq ans et que les revenus du couple passent sous un certain seuil, la Loi prévoit à l'heure actuelle que le conjoint a droit à une allocation. MM. Egan et Nesbit ont demandé cette allocation en 1987 mais se sont heurtés à un refus ; on leur a répondu que les dispositions législatives définissent le « conjoint » comme une personne du sexe opposé. Plus tôt au cours de l'année, dans une décision rendue à deux juges contre un, la Cour d'appel fédérale a confirmé cette décision. La majorité de la Cour a conclu que « le refus d'accorder l'allocation de conjoint ne franchit pas la ligne de démarcation entre "distinction" et "discrimination" » et que « [les appelants] ne peuvent [...] bénéficier en raison de leur statut de non-conjoints, et non pas à cause de leurs tendances sexuelles ». M. le juge Linden, dissident, a fait valoir quant à lui que, au contraire, « il est manifeste que ceux-ci sont... exclus du programme en raison de leurs tendances sexuelles ». L'affaire a été portée en Cour suprême, mais la date de l'audience n'a pas encore été fixée.

RÉSOLUTION DES PLAINTES

Le nombre de plaintes reçues par la Commission cette année est resté à peu près le même. Encore une fois, la majorité de ces plaintes avaient trait à des cas de discrimination liée à la déficience, au sexe et à la race. La Commission est normalement saisie d'un moins grand nombre de plaintes ayant trait à l'âge ou encore à l'état matrimonial ou à la situation de famille, et les plaintes liées à la religion sont encore plus rares. Un nombre grandissant des plaintes reçues en matière de discrimination fondée sur la race, la religion et, désormais, l'orientation sexuelle ont pour origine la diffusion de messages téléphoniques de propagande haineuse.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

La Commission a poursuivi les efforts déployés pour amener le Conseil national de recherches Canada à se conformer à une ordonnance rendue en 1992 par un tribunal des droits de la personne en faveur de M. Chander Grover. Le tribunal avait conclu que le Conseil avait fait preuve de discrimination à l'endroit de M. Grover, un scientifique né en Inde, en raison de sa race, de sa couleur et de son origine nationale ou ethnique. Jugeant que le Conseil avait essayé de diminuer le statut

propriétaire d'un centre commercial avait exercé une discrimination à l'endroit de Marjorie Elliott, qui ne pouvait trouver une place de stationnement assez large pour accueillir sa fourgonnette à équipement spécial, ni une rampe d'accès pour son fauteuil roulant. La commission d'enquête a déclaré que le respect des codes de construction et des règlements municipaux n'est pas suffisant si les immeubles, dans les faits, demeurent inaccessibles. Le Code des droits de l'homme de l'Ontario doit l'emporter, même si cela entraîne le dépassement d'autres exigences. Cette affaire rappelle la décision rendue en 1992 par un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Association canadienne des paraplégiques c. Elections Canada*, où le tribunal a conclu qu'un traitement égal, en matière d'élections fédérales, supposait notamment le droit à un accès de plain-pied à tous les bureaux de scrutin, à des places de stationnement adéquates ainsi qu'à des panneaux indiquant les entrées accessibles.

La question de l'orientation sexuelle a reçu une attention considérable de la part des médias au cours de l'année écoulée. Plusieurs organismes administratifs se sont engagés dans la voie ouverte par la décision rendue en 1992 par la Commission ontarienne des droits de la personne dans l'affaire *Lesbner c. Ontario*. Cette commission a ordonné au gouvernement de reconnaître, dans le cadre du régime de pension de ses employés, le droit à la pension de conjoint survivant dans le cas où les conjoints sont du même sexe. Dans une décision de 1993 relative à un grief de David Lorenzen, un employé fédéral, la Commission des relations de travail dans la fonction publique a ordonné au Conseil du Trésor de lui verser les prestations qu'on lui refusait en raison de son orientation sexuelle. M. Lorenzen avait présenté des griefs concernant deux refus de congés, l'un au moment où son conjoint s'était cassé une jambe, l'autre au moment du décès du père de son conjoint. La Commission a déclaré que la clause de non-discrimination figurant dans la convention collective ainsi que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* permettaient à M. Lorenzen d'exiger les avantages dont jouissent les employés hétérosexuels. Le gouvernement a interjeté appel de cette décision.

Dans une décision similaire, *Clinton c. Blue Cross*, une commission d'enquête ontarienne a décidé au mois d'août que la Ontario Blue Cross ainsi que le York County Hospital devaient accorder des avantages liés aux soins médicaux à la conjointe d'une infirmière. En 1990, Elizabeth Clinton avait demandé des prestations familiales au nom de sa conjointe, mais en vain parce que dans le régime en cause, la personne à charge était définie comme le conjoint légalement marié de l'employé, ou une personne du sexe opposé qui cohabite avec l'employé. La commission d'enquête a conclu que Mme Clinton subissait une discrimination en raison de son orientation sexuelle, en violation du Code des droits de l'homme de l'Ontario. La Blue Cross a reçu l'ordre de lui verser une indemnité de 4 000 \$ pour souffrances

par son mari, puisqu'une partie du coût serait supportée par lui, peu importe la façon dont seraient remplies les déclarations d'impôt. Le juge Iacobucci a néanmoins ajouté que la décision pourrait être différente dans le cas d'une mère sans conjoint qui serait en mesure de prouver que la législation fiscale est discriminatoire à son endroit dans la mesure où elle ne peut déduire ses frais de garde à titre de dépense, tandis que les hommes pourraient déduire d'autres dépenses d'entreprise : frais d'adhésion à des clubs, voitures, repas, dons à des organismes de charité. Des arguments similaires pourraient aussi s'appliquer au cas des familles à faibles revenus.

Les juges L'Heureux-Dubé et McLachlin, dissidentes, ont soutenu pour leur part que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* résultent de la prédominance de la perspective masculine au sein des entreprises et dans l'interprétation de la loi. « [L]orsque les membres d'un seul sexe définissent les idées, les règles et les valeurs dans un domaine particulier, on en vient à considérer ce point de vue unilatéral comme naturel, évident et général. En conséquence, ce sont actuellement des critères établis par des hommes qui forment la toile de fond des prémisses en vertu desquelles on détermine si une dépense donnée constitue ou non une dépense légitime d'entreprise », a déclaré Mme la juge L'Heureux-Dubé.

Elle a souligné en outre que la garde des enfants incombe traditionnellement aux femmes et que, par conséquent, les hommes ne perçoivent pas les frais qui y sont reliés comme une dépense intrinsèquement liée à l'exploitation d'une entreprise. Elle a cité des statistiques indiquant que les avocates assument trois fois plus souvent que les hommes les frais de garde de leurs enfants, et que les hommes comptent trois fois plus que les femmes sur leur conjoint pour assumer la responsabilité de la garde des enfants. Elle a comparé les dispositions sur la garde des enfants à celles qui permettent diverses déductions d'entreprise et s'est demandé s'il est si évident que les dépenses de voitures, les cotisations et les droits à un club, les frais de représentation extravagants et autres « sont des dépenses d'entreprise plutôt que des dépenses personnelles ». Elle a conclu que les « coûts réels engagés par les femmes d'affaires ayant des enfants sont tout aussi réels, tout aussi dignes d'être pris en considération et tout aussi encourus pour tirer un revenu de l'entreprise ou faire produire un revenu à l'entreprise. » En dernière analyse, selon la juge, le respect de la Charte exige que les femmes comme les hommes puissent déduire les frais de garde d'enfants inhérents à l'exploitation d'une entreprise.

Cette année, les Canadiennes et les Canadiens ayant des déficiences se sont encore approchés un peu plus de l'accès à une pleine indépendance sociale. Leur droit d'exiger que les immeubles leur soient accessibles s'est trouvé renforcé par la décision rendue en septembre par une commission d'enquête ontarienne. La commission a jugé que le

Le principe de mieux en mieux connu voulant que l'égalité suppose parfois un traitement différent a également été appliqué par la Cour d'appel fédérale lorsqu'elle a décidé que l'État peut soumettre les couples mariés à un impôt plus élevé que les couples vivant en union de fait. En juillet, la Cour a entendu une action engagée par Elaine Schachtschneider, une femme mariée qui, se fondant sur la Charte, s'estimait victime de discrimination du fait d'avoir payé plus d'impôts que si elle avait vécu en union de fait. L'état matrimonial ne fait pas partie des motifs de discrimination interdits énumérés à l'article 15, et la Cour a conclu que pour avoir gain de cause dans le cadre d'une contestation fondée sur un motif supposément analogue, la demanderesse devait démontrer qu'elle faisait partie d'un groupe qui a traditionnellement été défavorisé et qui constituait donc une « minorité discrète et isolée », suivant la définition donnée dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of Canada*. Mme Schachtschneider faisait partie d'un groupe identifiable — à savoir, les personnes mariées ayant un enfant issu du mariage, qui vivent avec leur conjoint et ne sont pas mutuellement à la charge l'une de l'autre sur le plan économique. Mais il ne s'agit pas d'un groupe défavorisé, ont déclaré les juges, et la distinction établie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* entre eux et les couples non mariés se trouvant dans une situation semblable n'est pas discriminatoire. La Loi a depuis été modifiée de façon que les personnes légalement mariées et les personnes vivant en union de fait soient traitées de la même manière.

Dans une autre contestation, Elizabeth Symes a soutenu que les frais engagés pour la garde de son enfant pendant qu'elle est au travail constituent une dépense professionnelle légitime, parce qu'indispensable à l'exercice de sa profession d'avocate. Elle demandait le droit de déduire cette somme de ses revenus dans ses déclarations fiscales. Elle faisait valoir qu'il était discriminatoire de permettre aux hommes de déduire d'autres dépenses tout en refusant aux femmes (sur lesquelles repose pour la plus grande part la responsabilité de la garde des enfants) la déduction des frais de garde d'enfants engagés pour pouvoir exploiter leur entreprise. Sept des neuf juges ont décidé que les frais de garde ne constituaient pas une dépense professionnelle et que les déductions de Mme Symes ne pouvaient être supérieures à la somme prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'égard de tous les parents qui travaillent, somme inférieure aux frais de garde qu'elle avait dû engager. Mme Symes avait établi, a reconnu le juge Iacobucci au nom de la majorité de ses collègues, que ce sont principalement les femmes qui s'occupent des enfants ; mais le juge a estimé que cela ne prouvait pas qu'elles en assument le coût économique. « Malheureusement, la preuve que les femmes paient les coûts sociaux ne suffit pas à établir que ce sont elles qui paient les frais de garde d'enfants », a déclaré le juge. Dans le cas de Mme Symes, en particulier, la majorité de la Cour a conclu que les conséquences économiques de la garde de l'enfant seraient également ressenties

masculin et du sexe féminin peut être tout à fait conforme au paragraphe 15(1). L'effet de fouilles pratiquées par des personnes du sexe opposé est manifestement plus menaçant pour les détenus du sexe féminin, pour plusieurs raisons : existence d'une tendance historique à la violence des hommes envers les femmes (qui ne trouve pas son pareil dans le sens inverse), différences biologiques entre les deux sexes, et situation généralement défavorisée des femmes par rapport aux hommes dans la société. La Cour était pour ces raisons convaincue qu'il fallait interdire aux gardiens du sexe masculin d'effectuer des fouilles ou des rondes de surveillance dans les prisons de femmes et à conclure que la différence de traitement était justifiée.

Dans *Berg c. Université de la Colombie-Britannique*, la Cour est revenue sur l'opinion qu'elle avait exprimée en 1979 quant à la distinction entre les institutions publiques et les institutions privées. La Cour a déclaré qu'elle n'était pas disposée à laisser des « distinctions artificielles et inacceptables » entraver la protection des droits de la personne au Canada. La principale question dont la Cour était saisie consistait à savoir si les services offerts par une université à ses étudiants sont des services privés, ou des « services habituellement offerts au public ». Dans le second cas, les services seraient protégés par la législation provinciale sur les droits de la personne, tandis qu'ils ne le seraient pas dans le premier cas. L'Université avait refusé de remettre à Janice Berg, une étudiante diplômée, le formulaire d'évaluation qu'il lui fallait en vue d'un internat dans un hôpital ainsi que la clé donnant accès aux ordinateurs et aux laboratoires — parce que Mme Berg souffrait d'un état dépressif. Les autres élèves avaient reçu les deux. Mme Berg soutenait que l'Université faisait preuve de discrimination à son égard à cause de sa déficience.

L'Université a pour sa part fait valoir qu'une fois les étudiants inscrits, la législation en vigueur en Colombie-Britannique dans le domaine des droits de la personne ne leur accorde pas une protection dans un tel contexte. Les tribunaux de juridiction inférieure avaient retenu cet argument ; ils s'étaient fondés en partie sur une décision rendue par la Cour suprême en 1979 dans l'affaire *Gay Alliance Toward Equality c. Vancouver Sun*, où la Cour avait interprété de façon étroite la notion de « services habituellement offerts au public » et avait autorisé le *Sun* à refuser de publier un texte publicitaire de la Gay Alliance. Or, dans l'affaire *Berg*, la Cour a statué, à huit juges contre un, que la distinction que l'Université tentait de faire n'était « pas convaincante et [était] contraire à l'objet des lois en matière de droits de la personne. » Tout service à son propre public, selon le juge en chef Lamer, qui a rédigé l'opinion de la majorité, et une fois que ce public a été défini, la Loi en protège les membres contre la discrimination. La clé et le formulaire d'évaluation refusés à Mme Berg étaient « accessibles à la relation publique » existant entre l'Université et ses étudiants.

Plusieurs décisions importantes ayant une incidence sur les droits à l'égalité ont été rendues par la Cour suprême cette année. La première concerne la *Loi électorale du Canada*. Jusqu'à maintenant, les détenus n'avaient pas le droit de vote, peu importe le crime commis ou la durée de la peine. Richard Sauvé a contesté cette règle générale en faisant valoir qu'elle était contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*. En mai, la Cour a annulé la règle en question, qui a son avis « avait une portée trop large » et constituait une restriction abusive du droit de vote garanti par la Charte à tous les citoyens. Le Parlement avait déjà adopté un train de réformes électorales visant à permettre aux détenus purgeant des peines de moins de deux ans de voter aux élections fédérales. Mais la Cour suprême a considéré uniquement la Loi telle qu'elle était rédigée au moment de la contestation de M. Sauvé : il lui était impossible de statuer sur la constitutionnalité des nouvelles dispositions, n'en ayant pas été saisie. Dans cette mesure, donc, toutes les conséquences de l'arrêt de la Cour suprême restent encore à déterminer.

Dans une autre affaire où un détenu avait invoqué la Charte, la Cour suprême a conclu à l'unanimité que les gardiens de prison du sexe féminin peuvent effectuer des fouilles par palpation sur les détenus du sexe masculin et effectuer des rondes de surveillance dans les sections où sont gardés ces détenus. Dans l'affaire *Weatherall c. Canada (Procureur général)*, Philip Conway a contesté la constitutionnalité de la politique du Service correctionnel du Canada, incompatible selon lui avec les dispositions de la Charte qui garantissent la liberté et l'égalité et interdisent les saisies et détentions abusives. Dans sa décision, rendue au mois d'août, la Cour a énuméré plusieurs raisons justifiant le maintien de la politique en vigueur. Les détenus qui subissent une fouille par palpation gardent leurs vêtements ; la formation donnée aux gardiens et aux gardiennes insiste sur le respect de la dignité des détenus ; les détenus s'informent mutuellement des rondes-éclairés ; il est rare que les gardiens effectuant une ronde voient un détenu dévêtu ou en train de satisfaire un besoin naturel. Et enfin, l'intimité de la vie privée est de toute manière réduite en prison : « On s'attend à ce que l'intérieur d'une cellule de prison soit visible et requière une surveillance. [...] [Le détenu] ne peut donc s'attendre raisonnablement à ce que sa vie privée soit respectée » dans le cadre des opérations liées à la surveillance et aux fouilles.

M. Conway avait plaidé que l'inégalité consiste dans le fait que la politique en cause n'autorise pas les gardiens du sexe masculin à pratiquer des fouilles sur les détenues. La Cour a souligné qu'il est maintenant bien établi que l'égalité suppose parfois un traitement différent : ainsi, le traitement différent réservé aux détenus du sexe

Nous souhaitons naturellement que les recommandations visant à améliorer les dispositions sur la parité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soient adoptées. Toutefois, que notre souhait se concrétise ou non, nous estimons qu'il serait opportun de demander que toutes les personnes qui œuvrent aux tribunaux des droits de la personne chargés d'instruire les plaintes ayant trait à la parité salariale aient une certaine expertise dans ce domaine. Peut-être faudrait-il pour ce faire dispenser aux membres des tribunaux une formation sur la parité salariale et sur les pratiques de rémunération en général. Forts de ce savoir, les tribunaux n'auraient pas à entendre pendant des semaines des témoignages exposant les détails de chaque nouveau cas. Les membres disposeraient également de tout un bagage de connaissances et de précédents applicables à de nouvelles plaintes. Des révisions dans ce sens serviraient l'intérêt public en permettant aux tribunaux mêmes, ainsi qu'à la Commission, aux mis en cause et aux plaignants, de faire un meilleur usage des maigres ressources disponibles.

DEVANT LES COURS DE JUSTICE

Plusieurs plaintes déposées contre Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International ont été renvoyées devant la Cour fédérale par les mis en cause. Ces lignes aériennes veulent faire clarifier le terme « établissemment » employé dans l'article sur la parité salariale de la Loi. Il est peu probable que la Cour entende ces plaintes avant le printemps de 1994, et l'on peut s'attendre à ce qu'elle mette par la suite quelques mois à se prononcer. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui fait également l'objet d'une plainte déposée au nom d'un grand nombre de ses employés, s'est lui aussi adressé à la Cour. Il demande d'interdire à la Commission de procéder à l'instruction de cette plainte. Globalement, ces plaintes touchent environ douze mille employés et les plus anciennes remontent à six ans.

POUR CLORE

Il ne fait aucun doute que la disparité salariale entre hommes et femmes contrevient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette conclusion ne fait peut-être pas l'affaire de tous, puisque mettre un terme aux iniquités ne peut qu'accroître le coût des emplois. Mais c'est la loi, et si quelqu'un devrait le savoir, ce sont bien les employeurs de l'administration fédérale. Nous sommes persuadés qu'une franche acceptation de l'existence des écarts salariaux et un empressément d'y mettre un terme de la part de toutes les parties, tout en se pliant aux restrictions budgétaires bien connues du gouvernement, témoigneraient en fin de compte d'un plus grand sens des responsabilités que les litiges sans fin qui sont en passe de devenir la marque de commerce de la parité salariale dans la sphère de compétence fédérale.

Devant un cas prima facie de discrimination salariale et l'échec de toutes les tentatives pour parvenir à un règlement, la Commission n'a d'autre choix que de soumettre la cause à un tribunal des droits de la personne. À l'heure actuelle, trois de ces tribunaux entendent des causes importantes ayant trait à la parité salariale, causes qui concernent au total plus de soixante-dix mille travailleurs et travailleuses et dont les plus anciennes remontent à huit ans.

Le tribunal chargé d'instruire la plainte relative à la parité salariale dans la fonction publique siège depuis septembre 1991 et a tenu jusqu'à présent environ cent soixante-dix jours d'audiences. L'Institut professionnel de la fonction publique et l'Alliance de la fonction publique du Canada contestent en effet une décision rendue en 1990 par le Conseil du Trésor du Canada qui touche plus de soixante-huit mille fonctionnaires. À moins que des mesures radicales soient prises pour modifier le processus en cours, le tribunal siègera vraisemblablement jusqu'à la fin de 1994 ou le début de 1995, et ne devrait rendre sa décision qu'un an plus tard au minimum. Encore là, un appel est toujours possible.

Un tribunal chargé d'instruire des plaintes relatives à quelque deux mille emplois de bureau à la Société canadienne des postes a été constitué en mai 1992 et a commencé à tenir des audiences en septembre de la même année. Il a entendu pendant soixante jours des témoignages portant sur des questions telles que les motifs socio-économiques des écarts salariaux, la méthode d'évaluation du travail utilisée par la Commission et la meilleure façon d'interpréter l'*Ordonnance de 1986 sur la parité salariale* émise en vertu de la Loi. On prévoit que les audiences se poursuivront tout au long de 1994 et au-delà. Encore dans ce cas, la décision sera probablement portée en appel.

Un autre tribunal a également été constitué en mai 1992. Il est chargé de la plainte de plusieurs centaines d'employés civils qui travaillent dans les locaux des Fonds non publics du ministère de la Défense nationale. Ceux-ci comprennent des services de vente au détail ainsi que des installations de loisirs et autres pour les membres du personnel et leur famille. La Commission a reçu cette plainte en 1987, mais les progrès ont été très lents, en raison encore une fois des divergences de vue quant à l'ampleur de l'écart salarial, à la partialité dans l'évaluation des fonctions et à d'autres questions d'ordre technique. Récemment, on a tenté de restreindre les questions en litige et de faire en sorte que les problèmes non réglés soient soumis à un tribunal pendant l'année. Il reste uniquement à espérer que cette démarche sera couronnée de succès.

systèmes de rémunération pour s'assurer que tout écart entre la rémunération des groupes à prédominance masculine et celle des groupes à prédominance féminine repose sur de véritables différences dans la valeur des fonctions, et non pas sur la différence de sexe. Certaines provinces canadiennes utilisent déjà cette approche relativement à la parité salariale, mais jusqu'à présent, tous nos efforts pour persuader les autorités fédérales de l'adopter sont restés vains. Il s'ensuit que la Commission n'a à sa disposition qu'un seul instrument juridique, le pouvoir d'enquêter sur les plaintes, un arrangement qui demeure fondé sur la confrontation, s'avère inefficace et constitue une utilisation contestable de l'argent des contribuables.

Les faits que nous avons à rapporter cette année ressemblent donc fort aux tristes propos que nous tenons depuis quelques années. Pendant la période visée, une poignée de plaintes déposées par des groupes majoritairement féminins ont permis à quelque soixante-dix mille travailleurs et travailleuses de bénéficier de hausses de salaire. Voilà qui est fort bien. Toutefois, ces plaintes ne représentent qu'une traction de toutes celles qui ont été déposées auprès de la Commission et elles sont bien loin de régler le cas de toutes les femmes qui ont des raisons de croire que l'évaluation de leurs fonctions a manqué d'objectivité et de neutralité. De plus, ces changements constituent l'aboutissement d'un processus qui a mis plusieurs années à porter fruits. Pour les Canadiens un tant soit peu au courant des questions de droits de la personne, le programme de parité salariale est devenu une impasse des plus gênantes. Et l'on peut penser qu'il en sera ainsi tant et aussi longtemps que les employeurs ne seront pas tenus par la Loi de pratiquer la parité salariale.

BILAN

L'année 1993 n'aura tout de même pas été totalement infructueuse, car la Commission a réussi dans une certaine mesure à améliorer son propre processus d'examen des plaintes. Il y a eu davantage de règlements rapides et de conciliations, et le temps requis pour mener les enquêtes a été sensiblement raccourci. Dans l'ensemble, depuis 1978, la Commission a réglé une centaine de plaintes, dont seize cette année. La conciliation a permis de régler deux causes importantes, dont la première concernait quelque sept cents employés du secteur privé ; la deuxième a pour sa part mis fin à un conflit de longue date au sujet des sommes recevables qui décollait d'une ordonnance du tribunal. Les autres plaintes ont été réglées, soit à l'étape de l'enquête, soit par une décision de la Commission de ne pas les poursuivre. À la fin de l'année, deux plaintes seulement étaient encore à l'étape de la conciliation ou de la négociation d'un règlement. Cependant, il restait toujours trente-neuf plaintes à régler, dont plusieurs se trouvaient devant des tribunaux des droits de la personne et des cours de justice.

paie beaucoup moins les femmes faisant exactement le même travail. C'est uniquement pendant les années vingt qu'on a reconnu le caractère injuste de cette pratique et, plus tard encore, que le principe de l'égalité de rémunération égale pour des fonctions égales a enfin été intégré aux lois canadiennes.

Puis, l'adoption de plusieurs lois internationales sur le travail et, surtout, un afflux sans précédent de travailleuses sur le marché du travail, ont fini par convaincre les autorités que l'inégalité de rémunération pour des fonctions égales ne constituait que l'un des problèmes à régler. En outre, il est apparu de plus en plus clairement qu'une bonne partie du travail accompli majoritairement par des femmes avait été systématiquement sous-évalué par rapport au « travail des hommes ». Ce constat a amené l'Organisation internationale du Travail à adopter, en 1951, une Convention à laquelle le Canada a adhéré en 1972, et qui stipule que chaque pays membre « devra . . . encourager et . . . assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. »

En 1977, lorsque la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été adoptée, il était plus généralement admis que les femmes puissent légitimement s'attendre à recevoir une rémunération fondée sur la valeur de leur travail plutôt que sur leur sexe ou leur situation familiale. Le principe fut donc énoncé clairement dans l'article sur l'égalité de rémunération de la Loi, lequel porte ce qui suit :

Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

La Loi ne prévoit toutefois pas de mécanisme efficace pour régler ces actes discriminatoires. Elle laisse plutôt aux employées le soin de soulever tout doute qu'elles pourraient entretenir à ce sujet en portant plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Cette méthode s'est avérée une grave lacune de la législation, entre autres parce qu'elle présuppose que les travailleuses pourront facilement apprendre de leurs employeurs comment au juste leurs fonctions ont été classifiées et évaluées afin d'établir leur taux de rémunération.

Il n'est pas étonnant dans ces circonstances que les dispositions législatives sur la parité salariale n'aient pas donné, et de loin, les résultats escomptés. Depuis six ans, la Commission ne cesse de demander que la Loi soit modifiée de manière que les employées ne soient plus tenues de porter plainte. À la place, nous avons proposé que les employeurs soient obligés de revoir avec impartialité leurs propres

et l'Assemblée des chefs du Manitoba (contre dix-huit employeurs assujettis à la Loi et vingt-neuf ministères et organismes). Quatorze autres plaintes ont été déposées contre certains employeurs par des individus ou des groupes.

Les neuf plaintes déposées par Disabled People for Employment Equity ont progressé lentement, mais dans quatre d'entre elles, les négociations en vue d'un règlement allaient bon train à la fin de l'année, et deux seulement — contre la Banque de Nouvelle-Ecosse et la Banque Toronto-Dominion, semblaient piéiner. Au début de 1993, deux des plaintes de l'Assemblée des chefs du Manitoba visant les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures ont été soumises officiellement à un conciliateur. La recherche d'un règlement s'est avérée d'une lenteur excessive. À la fin de l'année, il semblait qu'on puisse s'entendre, mais des divergences appréciables séparaient encore les parties, et ce même après plus d'un an de pourparlers. La conclusion d'une entente dans les premiers mois de 1994 ouvrirait la voie au règlement de huit plaintes contre des ministères fédéraux au sujet desquelles les rapports d'enquête ont été terminés en 1993.

Enfin, deux plaintes, dont une qui émanait de l'Assemblée des chefs du Manitoba, et l'autre du comité féminin d'un syndicat, ont été résolues, les parties s'étant entendues sur des règlements.

Dans l'ensemble, si la situation a progressé pour ainsi dire en dents de scie, il y a tout lieu de conserver un certain optimisme lorsqu'on évoque l'année écoulée. De plus, l'engagement qu'a pris le nouveau gouvernement d'améliorer les dispositions législatives concernant l'équité en matière d'emploi permet d'envisager l'avenir avec confiance. Le fait que le secteur public n'ait pas su montrer la voie à suivre constitue sans doute jusqu'à présent le constat le plus décevant de ce programme. Si l'on songe à l'engagement dont le gouvernement aurait dû faire preuve face à sa propre législation, la chose est pour le moins étonnante. Les autorités constituées ont malheureusement semblé plus enclines à s'appesantir sur les détails bureaucratiques ou à contester le rôle de la Commission qu'à faire avancer les choses. Nous osons espérer qu'elles changeront d'attitude pendant la prochaine année.

Que les femmes dans notre société sont systématiquement sous-payées, non pas parce que leur travail laisse à désirer, mais simplement parce qu'elles sont des femmes, voilà une thèse qu'il a toujours été difficile de défendre. À une certaine époque, on croyait même que le fait de verser aux hommes un salaire de « soutien de famille » pouvait justifier qu'on

concernant l'équité en matière d'emploi. Au cours de l'année 1993, règlements au sujet de plaintes ont commencé à déposer des rapports de suivi. En plus de soumettre des rapports étouffés et instructifs, bon nombre d'entre eux ont également été en mesure de signaler des améliorations appréciables au chapitre du recrutement et de la représentation. Quant aux employeurs qui n'ont pas atteint leurs objectifs, la Commission examine avec leur collaboration les mesures additionnelles qui pourraient être prises.

Certains employeurs ont obtenu des résultats particulièrement remarquables. La Banque de Montréal, par exemple, rapporte pour 1993 un taux de recrutement des autochtones de l'ordre de 7 p. 100. La Saskatchewan Wheat Pool et ses syndicats ont mis en application une entente décisive sur le mécanisme d'ancienneté dans le cadre du plan d'équité en matière d'emploi de l'entreprise. La Banque Royale, pour sa part, signale avoir accordé à des femmes 30 p. 100 des nominations à des postes de la haute direction. De tels progrès dénotent une solide détermination et une bonne planification et témoignent avec éloquence de ce qui peut être accompli lorsque les gestionnaires mettent l'épaulé à la roue.

Malheureusement, une poignée d'employeurs ont décidé de contester la compétence de la Commission d'exercer pleinement son mandat dans ce domaine. À la fin de l'année, les plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba contre Air Canada, les Lignes aériennes Canadien International, Canadien Pacifique Ltée, Greyhound Bus Lines et Canadien Pacifique Express et Transport étaient toujours embourbées dans des contestations judiciaires. Dans d'autres cas, même si les employeurs ne se sont pas adressés aux tribunaux, ils ont considérablement ralenti et compliqué les enquêtes.

Depuis 1988, la Commission a entrepris au total vingt-huit examens avec des ministères et organismes fédéraux et des sociétés visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Au début de l'année, sept avaient été menés à terme. Quatre autres, soit ceux auxquels prenaient part la Société Radio-Canada, la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque Toronto-Dominion et la Banque de Nouvelle-Ecosse, ont pris fin pendant l'année. La Commission a maintenant mené à terme des examens avec six des plus importantes banques canadiennes. La Société Radio-Canada a également convenu cette année que le rapport d'examen pourrait servir de base à une tentative de règlement de cinq plaintes en suspens concernant des autochtones, des personnes handicapées et des membres de minorités visibles.

Soixante-seize plaintes font l'objet d'une enquête ou d'un règlement de la part de la Commission. La plupart émanant de deux organismes : Disabled People for Employment Equity (contre neuf employeurs)

La représentation globale des personnes handicapées dans l'administration fédérale était encore de beaucoup inférieure au taux estimatif de disponibilité, lequel n'a été dépassé que dans quatre ministères et organismes. Tout compte fait, la situation des personnes handicapées ne s'est guère améliorée au cours des six dernières années. Globalement, leur présence dans la fonction publique a grimpé de 2,6 à 3,1 p. 100 entre 1987 et 1990, pour redescendre ensuite à 3 p. 100. Entre 1991 et 1992, leur taux de représentation est demeuré stable dans la plupart des catégories professionnelles, à l'exception de celle de la « Gestion », où elle a légèrement fléchi.

EXAMENS CONJOINTS ET ENQUÊTES RELATIVES AUX PLAINTES

En l'absence de changements à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission a continué à tirer le maximum de son mandat en matière d'égalité afin de faire avancer le programme d'équité en matière d'emploi. Nous sommes d'avis que les examens conjoints sont plus efficaces, car ils reposent sur la coopération, plutôt que le mécanisme de la plainte, axé sur la confrontation.

La Commission propose la tenue d'un examen lorsque l'analyse du rapport statistique d'un employeur sur la représentation fournit des motifs raisonnables de croire qu'un ou plusieurs groupes désignés se trouvent sous-représentés à un niveau tel qu'ils n'obtiennent pas leur juste part des emplois pour lesquels ils sont qualifiés. Ces examens aboutissent normalement à la conclusion d'une entente sur des objectifs acceptables de recrutement et d'avancement dont l'application est suivie pendant une période de trois ans.

Parallèlement, au cours des six dernières années, un certain nombre d'employeurs ont également fait l'objet de plaintes de tierces parties, déposées pour la plupart par deux organisations. En 1993, nous nous sommes à nouveau employés à résoudre le plus grand nombre possible de ces plaintes. Malheureusement, comme nous l'avons déjà observé par le passé, le mécanisme des plaintes formalise à l'excès l'échange d'information et ralentit la recherche de solutions productives. Bien que la Loi nous oblige clairement à accepter et à traiter les plaintes de tierces parties, nous incitons nos enquêteurs à suivre d'aussi près que possible l'évolution du travail déjà requis des employeurs en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et à rechercher des solutions plutôt que la confrontation.

VOULOIR C'EST POUVOIR

Même si l'absence d'un cadre législatif précis a constamment entravé les initiatives d'équité en matière d'emploi, nous jugeons encourageant le fait que des employeurs aient coopéré avec la Commission à des examens ou à des enquêtes fondés sur leurs rapports annuels

assujéti à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Malgré ces pertes, le nombre d'employés appartenant aux minorités visibles a augmenté d'environ 11 000, ce qui constitue sans doute le plus grand progrès attribuable, du moins en partie, à la Loi et au changement d'attitude des employeurs. En 1992, le salaire des hommes faisant partie d'une minorité visible correspondait à 94 p. 100 environ du salaire moyen versé aux employés de sexe masculin en général. Dans le cas des femmes appartenant à ce groupe, la proportion était d'un peu plus de 71 p. 100 du salaire masculin moyen — pourcentage très légèrement inférieur à celui de l'ensemble des femmes.

La représentation des membres des minorités visibles dans les ministères et organismes fédéraux en 1992 a été beaucoup moins encourageante. À 3,7 p. 100, elle fait piètre figure comparativement aux 7,9 p. 100 observés dans les organismes privés et les sociétés de la Couronne assujéties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Par branche d'activité, c'est dans la catégorie « Scientifique et Professionnel » que les minorités visibles ont enregistré leur plus forte croissance, progressant de 6,7 p. 100 en 1987 à 8,2 p. 100 en 1992. Dans la catégorie « Gestion », la proportion est passée de 1,6 à 2,4 p. 100, chiffre de beaucoup inférieur au taux de disponibilité d'environ 6,6 p. 100 établi en 1991 pour les postes de cadre supérieur. Les écarts persistants dans la fonction publique peuvent être attribuables en partie aux restrictions de l'embauche, mais cette explication ne représente pas en soi une justification satisfaisante. La disparité s'explique encore plus mal si l'on considère les engagements du gouvernement à l'égard de sa propre politique d'équité en matière d'emploi et les dispositions législatives connexes.

Les personnes handicapées

De prime abord, le nombre de personnes handicapées occupant des emplois visés par la Loi s'est accru de plus de 60 p. 100 entre 1987 et 1992. Il ne faudrait toutefois pas en conclure que la situation s'est beaucoup améliorée : une bonne partie de cette augmentation semble en effet découler d'un plus grand recours à l'auto-identification et de l'utilisation, par certains employeurs, de définitions de la déficience plus larges que celles prescrites sous le régime de la Loi. Quoi qu'il en soit, la représentation des personnes handicapées s'est maintenue à 2,5 p. 100 seulement en 1992, un chiffre bien en-deçà du taux de disponibilité de 5,4 p. 100 établi dans l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de 1986 et de celui de 6,5 p. 100 fixé en 1991. Sur le plan salarial, la rémunération des hommes ayant une déficience était pratiquement identique à celle de l'ensemble des travailleurs de sexe masculin, tandis que les femmes handicapées touchaient 71 p. 100 du salaire masculin moyen, contre 74 p. 100 environ pour l'ensemble des femmes.

dernières années dans les catégories des cadres intermédiaires, des professionnels et des techniciens, mais les Canadiens autochtones étaient encore plus susceptibles que les autres de se retrouver dans les emplois peu spécialisés. Le salaire des employés autochtones de sexe masculin correspondait à 87 p. 100 du salaire estimatif moyen des hommes en général, mais la situation des femmes autochtones était bien pire. En effet, même si elles occupaient des postes similaires à ceux de toutes les femmes exerçant un emploi visé par la Loi, pour l'ensemble des femmes, elles gagnaient les salaires les plus bas et ne touchaient que 66 p. 100 du salaire moyen des hommes.

La représentation des autochtones dans les ministères et organismes fédéraux ne s'est pas améliorée en 1992, restant à 2 p. 100. Depuis six ans, la proportion des emplois occupés par les autochtones au sein de la fonction publique n'a pratiquement pas bougé. Les niveaux pour certaines catégories professionnelles ont, soit connu une très légère augmentation depuis 1987, soit, dans le cas de la catégorie « Scientifique et Professionnel », accusé une diminution. Il convient aussi de rappeler que le taux élevé de représentation des autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (18,6 p. 100 en 1992) gonfle systématiquement le pourcentage global de leur présence au sein de l'administration fédérale.

Les minorités visibles

Le nouveau taux de disponibilité des membres des minorités visibles (9,1 p. 100) est considérablement plus élevé que celui de 1986 (6,3 p. 100). Les membres des minorités visibles faisant partie de la main-d'œuvre assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont vu leur représentation passer de 5 p. 100 en 1987 à 7,9 p. 100 en 1992. Cependant, ce pourcentage global masque le fait que c'est uniquement dans le secteur bancaire que leur représentation dépassait leur disponibilité ; dans le secteur des communications, celui des transports et celui appelé « Autre », les pourcentages s'établissaient respectivement à 6,7, 4,2 et 5,5 p. 100.

Il reste que la représentation globale des minorités visibles a sans contredit connu une nette amélioration dans les quatre branches d'activité au cours de la période de six ans. Leur forte présence dans le secteur bancaire (13,2 p. 100) contribue aussi à expliquer leur concentration dans les emplois de bureau et leur sous-représentation aux postes de col bleu. Quant à la représentation de ce groupe aux postes de gestion de niveau supérieur, elle est passée au cours des cinq premières années de 2,1 à 2,9 p. 100, pour redescendre légèrement, soit à 2,8 p. 100, en 1992. La présence des minorités visibles dans les postes de gestion de niveau intermédiaire s'est aussi intensifiée (de 4,4 à 6,7 p. 100). Entre 1987 et 1992, les embauches et les cessations d'emploi ont entraîné la disparition de quelque 16 000 postes au sein de l'effectif

femmes aux plus hauts échelons si nous voulons que ces dernières soient représentées équitablement au haut de l'échelle d'ici le tournant du siècle. Du côté des « professionnels », on note aussi des progrès modestes. Des gains minimes ont été enregistrés chez les cols bleus, mais la représentation des femmes y demeure quand même sous la barre des 6 p. 100.

Les points marqués par les femmes dans le domaine professionnel se sont traduits par une amélioration générale de leur revenu relatif. Néanmoins, puisque plusieurs femmes occupent toujours des postes peu rémunérés, l'écart salarial persiste toujours. En 1992, le salaire des femmes faisant partie de la main-d'œuvre à temps plein visée par la Loi correspondait à 74 p. 100 du salaire estimatif des hommes, soit un peu plus que la proportion pour les femmes au sein de l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne qui est à 72 p. 100 du salaire des hommes. Le rapport varie toutefois considérablement selon la branche d'activité ; d'un maximum de 81,2 p. 100 dans les communications, on dégringole à 58,9 p. 100 dans le secteur bancaire. Comme près de la moitié des femmes visées par la Loi travaillent dans des banques, il est évident que l'écart salarial est bien loin d'être sur le point de disparaître.

Au sein des ministères et organismes fédéraux, la représentation globale des femmes s'est également accrue, passant de 42,4 p. 100 en 1987 à 46,5 p. 100 en 1992. Elle a dépassé le taux de disponibilité des femmes établi par suite du recensement de 1986 en 1990, 1991 et 1992, et elle est maintenant conforme à la disponibilité estimée dans le recensement de 1991. Si des progrès ont été réalisés dans tous les secteurs, c'est dans la catégorie de la « Gestion » qu'ils ont été le plus marqués, la représentation féminine y étant passée de 10,6 p. 100 en 1987, à 17,1 p. 100 en 1992, ainsi que dans la catégorie « Administration et Service extérieur », où la présence des femmes est passée de 37,3 p. 100 à 46,8 p. 100 au cours de cette même période. La représentation des femmes n'a toutefois que très légèrement augmenté dans les catégories « Exploitation » et « Scientifique et Professionnel », passant de 12,9 et 24,5 p. 100 en 1987 à 14 et 28,5 p. 100 respectivement en 1992.

Les autochtones

Bien que le nombre total d'autochtones exerçant un emploi visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se soit accru de 57 p. 100 en six ans, ceux-ci ne représentaient en 1992 que 1 p. 100 de la main-d'œuvre. C'est trop peu, si l'on tient compte du fait que 2,1 p. 100 de tous les travailleurs étaient autochtones d'après le recensement de 1986, et 3 p. 100 d'après celui de 1991. Par contre, il y a eu une certaine amélioration dans chacune des branches d'activité faisant l'objet de vérifications en vertu de la Loi ; la proportion d'autochtones parmi les personnes recrutées a plus que triplé, passant d'un dérisoire 0,5 p. 100 en 1987 à 1,8 p. 100. On observe aussi des progrès au cours des six

données sur la disponibilité recueillies en 1991 auront entre autres pour effet d'aviver notre conscience de la sous-représentation continue des groupes les plus vulnérables de notre société.

Il y a maintenant six ans que les employeurs soumettent des rapports en vertu de la Loi fédérale, rapports qui nous permettent de suivre la progression statistique de l'équité en matière d'emploi pour un effectif de quelque 605 000 postes. Par ailleurs, les rapports présentés au Conseil du Trésor par des ministères et organismes fédéraux ont fourni des données similaires sur environ 235 000 postes, pour la même période. On parle de près de 10 p. 100 du marché du travail canadien, soit un segment assez important pour broser un tableau fiable de la situation des groupes désignés par la Loi au regard de l'emploi. On constate avec plaisir que la représentation globale des quatre groupes s'est améliorée depuis 1987. Par contre, bon nombre des écarts observés au départ subsistent, et la situation de tous les groupes n'a pas progressé également.

Les femmes

La représentation des femmes parmi les travailleurs visés par la Loi est passée de 41,1 p. 100 en 1987 à 44,7 p. 100 en 1992, pour se situer légèrement au-dessous du taux de disponibilité dans la main-d'œuvre, lequel s'établit à 45,9 p. 100. Entre 1991 et 1992, la présence féminine a augmenté dans tous les secteurs, sauf les communications. Dans la branche d'activité appelée « Autre », les femmes ne représentaient que 26,6 p. 100 de l'effectif; dans les transports, la proportion était encore plus faible, et n'atteignait que 20 p. 100. À l'autre extrême, les femmes étaient très fortement représentées dans le secteur des banques (76,3 p. 100), ce qui s'explique en grande partie par la prédominance des femmes dans les emplois de bureau. On a également constaté que les femmes occupaient dans ce secteur une proportion appréciable, et en général supérieure à leur taux de disponibilité, de postes de professionnels et de cadres intermédiaires. Dans le secteur des communications, la proportion de femmes a atteint 41,2 p. 100 en 1991 et a légèrement chuté depuis.

La répartition du travail hommes et femmes a également continué d'évoluer. En 1987, 70 p. 100 de toutes les femmes occupaient des emplois de bureau. Six ans plus tard, la proportion était tombée autour de 65 p. 100. Les gains réalisés par les femmes dans la catégorie des postes intermédiaires constituent également un pas dans la bonne direction; de 33,2 p. 100 en 1987, leur représentation est passée à 41,8 p. 100 en 1992. La présence des femmes parmi les cadres supérieurs a presque doublé entre 1987 et 1992, grimpaient de 4,8 à 9,3 p. 100. Cette proportion est encore bien loin, cependant, du taux de disponibilité actuel, qui se situe à 25 p. 100. Les employeurs devront examiner avec un regard critique leurs méthodes de recrutement et de promotion des

Deux facteurs semblent être à l'origine de ces hausses. D'une part, la composition de la main-d'œuvre subit des transformations réelles et profondes. En même temps, il semble que nous pouvons maintenant rapporter et analyser avec plus de détails et de précision les proportions de Canadiens et Canadiennes de diverses catégories qui sont disponibles pour travailler. Quoi qu'il en soit, à très court terme, les

- enfin, la disponibilité des autochtones a connu une hausse considérable pendant les cinq années visées, passant de 2,1 à 3 p. 100.
- on constate en outre une hausse appréciable — soit de 5,4 à 6,5 p. 100 — du nombre de travailleurs en général ayant rapporté une déficience qui, selon eux, limite leurs perspectives d'emploi ;
- la proportion de la main-d'œuvre canadienne représentée par les membres des minorités visibles a également augmenté pour atteindre 9,1 p. 100 en 1991, comparativement à 6,3 p. 100 au moment du recensement précédent ;
- La disponibilité globale des femmes est passée de 44 p. 100 en 1986 à 45,9 p. 100 en 1991 ;

La publication, cette année, des données du recensement de 1991 et du suivi de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA), a jeté un nouvel éclairage sur la progression de l'équité en matière d'emploi dans la sphère fédérale. Il ressort des données du recensement que les estimations de la disponibilité pour les quatre groupes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont enregistré des hausses appréciables depuis 1986.

SIX ANNÉES DE STATISTIQUES

Bien que la Loi n'ait pas été modifiée en 1993, au moins un fait nouveau mérite d'être signalé. En juin, le gouvernement a modifié la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de rendre l'équité en matière d'emploi obligatoire dans la fonction publique. Cette mesure facilitera très certainement la poursuite de cet objectif. Nous persistons néanmoins à croire qu'il ne convient pas d'instituer deux systèmes différents pour le secteur public et le secteur privé. Tous deux devraient être tenus de satisfaire aux mêmes critères et de rendre compte des mesures prises pour y satisfaire ; et tous deux devraient également être soumis à un organisme de contrôle *indépendant* autorisé à évaluer le respect de la loi. Autrement, on pourrait croire que le Conseil du Trésor, qui est lui-même le principal employeur au nom du gouvernement fédéral, supervise sa propre performance, ce qu'aucun observateur objectif ne peut juger compatible avec une application rigoureuse de la Loi.

responsables. Il faut aussi pointer du doigt les lacunes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'absence de mesures claires de la part du gouvernement pour les corriger.

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Beaucoup s'attendaient, en 1993, à ce que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* soit modifiée. En mai 1992, le comité parlementaire constitué pour examiner la Loi avait recommandé plusieurs modifications d'envergure, propres à assurer une application plus uniforme et plus active de la Loi. À la fin de 1992, cependant, le gouvernement n'avait toujours pas produit de réponse officielle, et il tardait toujours à le faire à la veille des élections fédérales d'octobre 1993. Il s'ensuit que deux ans après le début des réunions du comité parlementaire, on n'a pas encore terminé de définir le processus qui permettra de cerner de façon rationnelle les écarts en analysant les données sur les emplois et en faisant des enquêtes sur les pratiques connexes. Ni la Commission, ni aucun autre organisme indépendant n'a encore été investi du pouvoir requis pour mener une enquête et exiger la production des renseignements nécessaires pour évaluer ces lacunes. À défaut d'un texte législatif très précis pour assurer l'exécution uniforme de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, il est plus que probable que la situation continuera à traîner et que des contestations judiciaires laborieuses retarderont encore toute action efficace.

La Commission maintient les recommandations qu'elle a faites au Comité parlementaire, soit essentiellement :

- les ministères fédéraux devraient être visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour que les employeurs des secteurs public et privé soient traités sur un pied d'égalité ;
- les employeurs devraient utiliser des définitions uniformes et des instruments de mesure normalisés au moment de recueillir des données sur la composition de leurs effectifs ;
- il y aurait lieu de donner clairement à un organisme indépendant le mandat de vérifier les données fournies par les employeurs et de prendre connaissance de leurs analyses et de leurs plans.

Dans le document d'orientation qu'il a publié au début de la campagne électorale, le nouveau gouvernement a affirmé qu'il modifierait la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, afin que la fonction publique et les organismes fédéraux y soient assujettis, et qu'il conférerait à la Commission canadienne des droits de la personne le pouvoir d'entreprendre des enquêtes sur les questions liées à l'équité en matière d'emploi. Nous espérons qu'il concrétisera rapidement ces engagements.

Pour certains observateurs, un fil plutôt ténu relie les droits de la personne et l'équité en matière d'emploi. Pourtant, ce lien ne saurait être plus évident. Ainsi, l'objectif prescrit dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est de faire en sorte que tous les individus aient le droit, « dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement. » Or, s'il est un domaine bien terre à terre où l'égalité est importante, c'est bien celui de se trouver un emploi. Depuis très longtemps, en effet, certaines personnes sont plus « égales » que d'autres ; les programmes d'équité en matière d'emploi ne visent qu'à remettre de l'ordre dans la situation, non pas au moyen de contingents rigides, mais par la recherche d'un meilleur équilibre entre la disponibilité de divers groupes et leur accès réel au marché du travail. Ainsi donc, les dispositions législatives sur l'équité en matière d'emploi ont pour but de fournir aux Canadiens et Canadiennes, ainsi qu'aux organismes de protection des droits de la personne, les outils essentiels pour déceler et corriger les anomalies au niveau des chances d'emploi.

Depuis 1986, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* permet à la Commission de superviser, bien que sur une très vaste échelle, comment les employeurs relevant de la compétence fédérale s'acquittent de leur obligation d'assurer des chances égales d'emploi à tous les Canadiens et Canadiennes. En 1987, le premier rapport complet sur la composition de la main-d'œuvre dans la sphère de compétence fédérale faisait ressortir un manque d'équité généralisé dans la répartition des femmes, des autochtones, des membres des minorités visibles et des personnes handicapées parmi les différents emplois répertoriés. À l'époque, aucun de ces groupes n'était représenté dans la main-d'œuvre soumise à la réglementation fédérale à un taux correspondant aux estimations de sa disponibilité dans la main-d'œuvre externe établies par Statistique Canada en 1986. Au cours des six dernières années, la Commission s'est employée, dans les limites de son mandat, et avec la collaboration des employeurs, à cerner et à éliminer les inégalités à la source et à remédier à leurs effets en instaurant des plans d'équité en matière d'emploi.

Il serait très agréable de pouvoir rapporter que les six premières années d'application de la Loi ont abouti à un revirement complet de la situation pour les travailleurs et travailleuses canadiens. Cependant, l'analyse des rapports de 1992 révèle même que les progrès dans de nombreux secteurs ont été lents, voire même négligeables pour deux des quatre groupes désignés par la Loi. Le faible taux de croissance économique et les pertes d'emploi qui en ont découlé, particulièrement dans les branches d'activité relevant du fédéral, ont très certainement contribué à cet état de choses, mais ils ne sont pas les seuls

nos tentatives pour y arriver. » Dans ce but, le comité a formulé dix recommandations, toutes destinées, d'une façon ou d'une autre, à fixer des critères acceptables pour mesurer la pauvreté dans le contexte canadien.

La question de savoir comment s'attaquer au phénomène lui-même a été prise en main par Campaigne 2000, coalition nationale d'organismes voués à l'éradication de la pauvreté infantile au Canada d'ici la fin du siècle. Dans son deuxième rapport annuel, publié en novembre, Campaigne 2000 a conclu que le Canada perdait du terrain dans la lutte contre la pauvreté infantile, en s'appuyant par exemple sur l'augmentation du nombre d'enfants qui, depuis 1989, sont tombés sous le seuil de faible revenu établi par Statistique Canada, seul qui, d'ailleurs, est l'une des mesures que conteste le sous-comité de la Chambre des communes.

Avec tout le respect dû aux intéressés, il faut craindre que ces débats statistiques ésoériques et cette auto-flagellation nous fassent perdre de vue le principal problème qui se pose. Nous savons tous que la pauvreté est une notion relative et très émotive. Si nous voulons être honnête, nous devons reconnaître que relativement peu d'enfants canadiens sont « pauvres », dans le sens où ce terme s'appliquerait aux millions d'enfants pauvres dans le monde. Mais la lutte contre la pauvreté infantile n'est pas, ni ne devrait être, une sorte de concours de beauté à l'envers. Ce qui compte, ce n'est pas que le Canada soit premier ou dernier sur les échelles de pauvreté du monde industrialisé, mais bien de savoir si notre pays honore ses engagements. Or, un comité des Nations Unies chargé d'évaluer les progrès des pays par rapport à leurs engagements dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a conclu qu'au Canada « aucun progrès sensible n'a été... réalisé au cours de la dernière décennie pour atténuer la pauvreté ou réduire la gravité de la pauvreté parmi un certain nombre de groupes particulièrement vulnérables. » En clair, cela signifie qu'un nombre beaucoup trop élevé de jeunes Canadiens sont privés, non seulement de telle ou telle nécessité matérielle, mais aussi du respect de soi qui est associé à la perspective de pouvoir aspirer à une qualité de vie acceptable et enrichissante. Voilà le genre de pauvreté que nos lois sur les droits de la personne ont pour mission de vaincre et, à ce chapitre, notre rendement est tout simplement insuffisant.

âgées, y compris celles qui vivent en établissement. Il a de plus souligné certains facteurs propices à l'aggravation de la situation, comme le chômage, la privation économique, le stress familial et l'isolement social. La Native Women's Association of Canada, par exemple, a signalé que la pauvreté chronique vécue dans de nombreuses communautés autochtones du Canada contribue aux mauvais traitements dont sont très fréquemment victimes les personnes âgées. Les autochtones âgés ont en outre besoin de services qui tiennent compte de leur culture, que ce soit en réfugiés distincts ou intégrés. Parmi les problèmes relevés par le comité parlementaire figure la pénurie généralisée de refuges d'urgence pour les hommes âgés. Bien que le comité ait formulé de nombreuses recommandations auxquelles les gouvernements souhaiteront sans doute donner suite, il faut en outre souligner que la diversité canadienne se reflète chez nos personnes âgées. Ces dernières méritent généralement que leurs droits soient mieux protégés qu'à l'heure actuelle. Il est important de se rappeler que la population âgée de plus de soixante-cinq ans contient toute la gamme des groupes historiquement défavorisés et vulnérables, ainsi qu'une proportion plus grande que la moyenne de femmes et de personnes handicapées.

PLACE AUX ENFANTS

En septembre 1990, les Nations Unies ont tenu le Sommet mondial pour les enfants, sous la coprésidence du Premier ministre du Canada. Le principal résultat a été la promesse d'atteindre divers nouveaux objectifs d'ici l'an 2000. Dans les trois dernières années, quatre-vingt-six gouvernements, y compris le nôtre, ont dressé des plans d'action nationaux dans ce but. Dans un rapport intitulé *Le progrès des nations*, publié cette année par le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, il est recommandé que le prestige des nations soit moins mesuré à l'aune de leurs prouesses militaires et économiques, et davantage à celle de la protection qu'elles accordent à la vie, à la santé, à la croissance et à l'éducation de leurs enfants. Ce rapport, qui paraîtra annuellement, fournit des informations qui permettent d'évaluer des pays sur le plan de divers problèmes relatifs à l'enfance, comme la survie, la santé, l'alimentation et l'éducation.

Selon l'Unicef, en termes de réalisations globales dans la lutte contre la pauvreté infantile, le Canada obtient de pires résultats que des pays comme la France ou l'Allemagne. Ce sujet soulève beaucoup d'attention depuis ces dernières années. Mais il est facile de s'y perdre dans un labyrinthe de preuves concurrentes et apparemment contradictoires. Dans un rapport controversé sur la pauvreté infantile publié en 1993, le Sous-comité de la Chambre des communes sur la pauvreté a proposé que, pour éliminer la pauvreté au Canada, il fallait pouvoir « mesurer l'insuffisance des revenus et évaluer la réussite ou l'échec de

En Ontario, voilà maintenant plus de dix ans que Albert Large conteste

la décision de la police de Stratford de le mettre à la retraite. Une commission d'enquête ontarienne n'a pas retenu la preuve soumise par

la défenderesse pour alléguer que la retraite à l'âge de soixante ans était une exigence justifiée. La police de Stratford a interjeté appel de cette décision devant la Section générale de la Cour de l'Ontario, qui, en juin 1992, rejetait l'appel. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Campbell a rejeté l'argument de la défenderesse selon lequel les

personnes de plus de soixante ans ont une capacité aérobique réduite, en citant la preuve que le plus clair du travail de la police ne requiert pas plus que la capacité aérobique d'une personne moyenne de plus de soixante ans. Il a souscrit en outre à la conclusion de la commission d'enquête selon laquelle le fait d'exclure une personne de son emploi comme agent de police en prenant pour base sa capacité aérobique est excessive, plutôt que raisonnable. Cette décision a, elle aussi, été portée en appel.

À l'heure actuelle, bien que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'ait pas encore été modifiée afin d'abolir la retraite

obligatoire, il y a lieu de se rappeler qu'une politique est venue éliminer au sein de la fonction publique fédérale. Les modifications à la Loi déposées en décembre 1992 préoyaient en outre que l'on mette fin à la mise à la retraite obligatoire, avec une exception, cependant, pour les membres des Forces armées canadiennes ; cette exception

éventuelle serait, à notre avis, restrictive et discriminatoire. La Commission s'attend que le nouveau gouvernement fasse adopter des modifications non équivoques qui feront en sorte que, pour tous les employés relevant des instances fédérales, c'est la compétence, et non l'âge, qui dicterait à quel moment ils devront quitter un emploi particulier.

PERSONNES ÂGÉES MALTRAITÉES

Les mauvais traitements infligés aux personnes âgées sont loin d'être rares au Canada ; c'est ce qu'ont révélé les travaux d'un sous-comité parlementaire sur la santé des personnes âgées, qui a déposé en juin son rapport intitulé *Rompre le silence sur les mauvais traitements*

infligés aux personnes âgées. Ce comité a entendu de nombreux cas où des femmes et des hommes âgés étaient quotidiennement exploités au point de vue financier, économique et psychologique. Bien que la victimisation des personnes âgées en milieu familial ou institutionnel ait récemment acquis une certaine visibilité, aucune démarche publique n'a encore été entreprise pour y faire face. Selon le comité, cela est dû au fait que l'on répugne à admettre que des personnes âgées puissent souffrir aux mains des membres de leur propre famille ou d'autres personnes en qui elles devraient pouvoir avoir confiance.

Le comité parlementaire a en outre recommandé la tenue d'une enquête nationale sur les mauvais traitements infligés aux personnes

RETRAITE OBLIGATOIRE

Au lieu de souligner l'actif que constitue un si grand nombre de personnes capables et expérimentées pour la collectivité, les médias ont en fait eu tendance à se concentrer sur la prétendue crise sociale et économique que le vieillissement de la population précipiterait. Le fort éclairage accordé aux ressources en soins de santé qui sont consacrées aux personnes âgées, d'une part, et la mise en sourdine de la contribution constante de ces dernières au bien commun, d'autre part, ont fait naître la perception qu'elles drainent une portion injuste des fonds publics. Bien évidemment, nul ne saurait contester que plus on est âgé — et notre longévité s'accroît —, plus on risque d'être malade ; mais une prudence extrême s'impose, si l'on ne veut pas pénaliser les personnes âgées pour les effets cumulés des progrès de la médecine et des changements de notre structure démographique, effets dont nous avons la responsabilité de tenir compte. Selon l'évaluation faite par le Statisticien en chef du Canada, si notre croissance économique à long terme ne décline pas, les dépenses publiques en matière de santé, d'éducation et de prestations de retraite représenteront dans cinquante ans à peu près le même pourcentage de notre rendement économique qu'aujourd'hui. Il incombe aux gouvernements, aux groupes de revendication, aux organismes actifs dans le domaine des droits de la personne, aux éducateurs, aux médias et à chacun d'entre nous de veiller à ce que ceux qui ne sont plus jeunes continuent d'être reconnus comme un actif précieux de notre société.

Bien au-delà de son iniquité intrinsèque, la discrimination fondée sur l'âge prive notre société de ressources humaines précieuses. La retraite obligatoire est un exemple encore très répandu de ce genre de sacrifice social. Il est vrai que la Cour suprême du Canada a statué que le principe de la retraite obligatoire aux environs de l'âge de soixante-cinq ans n'est pas anticonstitutionnel ; cela ne signifie pas pour autant que les employeurs soient tenus d'appliquer ce principe, pas plus que la mise à la retraite forcée à l'âge de quarante ou de quarante-cinq ans ne peut pas soulever un autre débat juridique. La Commission s'occupe toujours de l'affaire *Martin et autres c. les Forces armées canadiennes et le ministre de la Défense nationale*, où dix personnes avaient dû quitter les Forces canadiennes à l'âge de la retraite prévue pour leurs grades respectifs. En août 1992, un tribunal des droits de la personne a statué que les Forces armées n'avaient pas fait la preuve que l'âge de la retraite obligatoire qu'elles imposaient constituait une exigence professionnelle justifiée. Ce tribunal a conclu que le critère de l'âge de la retraite obligatoire était utile, mais pas nécessaire. Cette décision a été portée en appel par les Forces armées devant la Cour fédérale.*

* La Cour est venue confirmer la décision du tribunal en février 1994.

auxquels auraient droit les conjoints homosexuels. Nous attendons avec grande impatience l'apport de modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui seront à la hauteur de cet engagement.

Pour le meilleur ou pour le pire, nous vieillissons tous et n'échappons donc pas au risque d'être victimes de discrimination fondée sur l'âge. Dans un rapport parlementaire publié il y a cinq ans, intitulé *Les droits de la personne et le vieillissement au Canada*, on soulignait de façon détaillée les nombreux stéréotypes sur le vieillissement et les personnes âgées pour démontrer l'omniprésence des attitudes discriminatoires fondées sur l'âge dans notre pays. Plus le nombre de personnes du troisième âge augmente, plus les répercussions sociales de ces perceptions se feront sentir. Et même à l'heure actuelle, on peut difficilement prétendre que les recommandations de ce rapport parlementaire ont été énergiquement suivies.

Cette année, le Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA), qui conseille le gouvernement fédéral sur les questions relatives aux personnes âgées de soixante-cinq ans et plus s'est penché, en substance, sur ces mêmes problèmes. Dans la position qu'il a exprimée dans le document intitulé *Position du CCNTA sur l'image publique du vieillissement*, le Conseil a conclu que, même si les efforts déployés pour faire disparaître les préjugés fondés sur l'âge n'ont pas produits tous les résultats escomptés, certains gains utiles ont été réalisés. Les personnes âgées sont clairement actives et productives de bien des façons, mais les perceptions fausses et les trop grandes généralisations dont le vieillissement fait l'objet persistent dans de nombreux domaines où, en fait, l'expérience aurait dû nous apprendre autrement.

Les personnes âgées qui ont le sentiment que leur retraite entraîne une réduction de leur statut professionnel, par exemple, tendent parfois à éviter de s'investir activement dans la collectivité. Cela accentue le sentiment d'aliénation, voire l'impression d'être un fardeau pour la société. Et même quand on rend hommage à leurs réalisations individuelles, on préfère y voir une exception à la règle, plutôt que la preuve que les stéréotypes sont sans fondement. On risque en outre d'ignorer les réalités complexes du vieillissement, notamment celles qui sont inhérentes aux expériences différentes que vivent les deux sexes, ou aux perspectives propres aux minorités ethniques ou aux peuples autochtones. Le Conseil recommande donc notamment que les gouvernements et les organismes consultatifs élaborent et publient des lignes directrices qui reflètent de façon réaliste leurs modes de vie et traduisent l'hétérogénéité individuelle et culturelle de la population aînée.

plaintes fondées sur l'orientation sexuelle depuis que la Cour d'appel de l'Ontario a jugé, dans l'affaire *Haig and Birch v. Canada*, que ce motif était inclus dans la Loi. La plupart des plaintes sur lesquelles la Commission fait enquête ont trait à des avantages, tel que dans les cas cités ci-dessus, alors que d'autres portent sur des plaintes déposées par des personnes auxquelles on aurait refusé d'accorder le droit de parrainer une demande d'immigration au Canada pour un conjoint de même sexe. Les plaignants se demandent pourquoi leurs demandes de parrainage ne sont pas étudiées alors que d'autres pays, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark et les Pays-Bas acceptent le parrainage de conjoints de même sexe.

C'est cette année qu'un tribunal des droits de la personne a rendu pour la première fois une ordonnance relative au dépôt, en vertu de la Loi, d'une plainte de discrimination fondée, notamment, sur l'orientation sexuelle. Le tribunal, qui était saisi des plaintes conjointes du Congrès juif canadien, de Kyle Rae et de la Urban Alliance on Race Relations contre Kevin Lew et le Ku Klux Klan, a ordonné à l'intimé de cesser de communiquer par voie téléphonique tout commentaire susceptible d'exposer des personnes à des propos haineux du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion ou de leur orientation sexuelle.

Malgré ce succès, il y a plusieurs raisons pour lesquelles le Parlement doit encore modifier la Loi pour y inclure le motif de l'orientation sexuelle. La première est toute simple : il incombe au Parlement de légiférer. Deuxièmement, nous croyons que les Canadiens devraient être en mesure de savoir ce qui se trouve ou non dans la loi en lisant le texte de cette dernière, et non en se reportant à des décisions judiciaires auxquelles la plupart d'entre eux sont peu habitués. Et, troisièmement, vu le caractère litigieux des dispositions législatives en matière de droits de la personne, nous voulons éviter la possibilité que l'on débâte sur le plan juridique de la question de savoir si, par exemple, la décision *Haig and Birch* s'applique en dehors de la province de l'Ontario.

Cette année encore, nous avons réitéré ces arguments devant un Comité sénatorial qui étudiait un projet de loi visant à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* afin d'y inclure le motif de l'orientation sexuelle. Le Sénat a adopté le projet de loi en juin 1993, mais lorsque le Parlement a été dissous, les choses n'ont pas été plus loin. Au cours de la campagne électorale qui a suivi, le Parti libéral a fait état dans son programme du souhait d'en arriver à assurer à tous les Canadiens une protection égale contre la haine et le harcèlement. Le nouveau Ministre de la Justice a également déclaré en décembre que la Loi serait changée de manière à interdire la discrimination exercée contre les homosexuels et que l'on examinerait les avantages

fonctionnaire fédéral, David Lorenzen, a déposé un grief contre son employeur, qui avait refusé le congé pour raisons familiales qu'il avait demandé afin de prendre soin de son conjoint malade. On lui avait aussi refusé un congé de décès lorsque le père de son conjoint était décédé. Le membre de la Commission des relations de travail dans la fonction publique qui a été saisi des griefs de M. Lorenzen a conclu que le fait de réserver le mot « conjoint » aux membres du sexe opposé viole la convention collective, où la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est expressément interdite, de même que la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le gouvernement a interjeté appel de cette décision devant la Cour fédérale.

La Cour suprême du Canada pourrait bientôt fournir une orientation fort nécessaire sur la question des prestations accordées aux couples homosexuels. Elle a décidé d'entendre une contestation de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* de la part de MM. James Egan et John Nesbit, qui invoquent à cet effet les dispositions de la Charte. Ces deux hommes vivent ensemble depuis 45 ans. Le 25 février 1987, ils ont présenté une demande d'allocation au conjoint en faveur de M. Nesbit. Cette allocation est versée aux couples quand l'un des conjoints atteint l'âge de 65 ans et que l'autre est âgé entre 60 et 65 ans, et que le couple satisfait à un critère de revenu modique. La demande a été refusée parce que cette prestation est réservée aux conjoints de sexe opposé.

MM. Egan et Nesbit ont soumis l'affaire à la Section de première instance de la Cour fédérale en faisant valoir que cette définition du mot « conjoint » créait une distinction fondée sur l'orientation sexuelle entre les couples hétérosexuels et homosexuels, ce qui violait les droits à l'égalité énoncés au paragraphe 15(1) de la Charte. En rendant sa décision en décembre 1991, la Cour a conclu que ladite distinction n'était pas fondée sur l'orientation sexuelle et qu'elle n'exerçait pas de discrimination. Cette décision a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale, qui, en avril 1993, a rejeté la contestation fondée sur la Charte de M. Egan en déclarant que la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* n'exerce pas de discrimination contre les homosexuels parce qu'il existe de nombreuses autres personnes qui vivent ensemble et ne sont pas nécessairement admissibles aux prestations. Le juge Allan Linden, s'exprimant en dissidence, a déclaré que le fait de priver les couples homosexuels de prestations égales consiste à « s'appuyer sur les préjugés concernant la légitimité et la valeur de ces relations et à perpétuer ces préjugés. »

Inclusion dans la loi

En ce qui a trait à l'orientation sexuelle, il semble que les provinces et les tribunaux ont une longueur d'avance sur le gouvernement fédéral pour ce qui est de prendre conscience que l'orientation sexuelle doit être un type de discrimination interdit. La Commission accepte des

Entre l'arbre et l'écorce

et les régimes d'assurance collective : Revenu Canada ne permet pas aux régimes d'avantages sociaux qui ne restreignent pas la définition d'un conjoint aux couples hétérosexuels d'effectuer des déductions fiscales. C'est la raison pour laquelle les employeurs qui désirent fournir des avantages sociaux, comme des prestations de survivant au conjoint homosexuel d'un employé, ne peuvent le faire parce que cela amènerait Revenu Canada à désenregistrer le régime de retraite de l'employeur, ce qui ferait augmenter considérablement les coûts.

En 1990, le gouvernement de l'Ontario a décidé d'étendre les prestations de retraite, l'assurance-vie pour personnes à charge, l'assurance-soins médicaux, l'assurance-soins dentaires et les congés pour décès aux conjoints d'employés du même sexe. Il a donc demandé à Revenu Canada de modifier le régime de retraite de l'État de manière à englober les couples homosexuels, mais Revenu Canada a refusé. Pour continuer d'être enregistré sous la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le gouvernement de l'Ontario a donc été forcé de conserver la définition hétérosexuelle d'un conjoint pour les prestations de retraite ; il a toutefois procédé aux autres modifications proposées. Cette définition est ensuite devenue le sujet d'une Commission d'enquête des droits de la personne de l'Ontario qui, en 1992, a ordonné au gouvernement ontarien de fournir des prestations de retraite égales aux membres de couples homosexuels dans le cadre d'un système distinct du régime de retraite existant. Le gouvernement a eu la latitude voulue pour déterminer, pendant les trois années suivant la date de l'ordonnance, de quelle façon il fournirait les prestations ; toutefois, si la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne change pas, l'employeur devra conclure une convention de retraite financée séparément.

S'il fallait que cela arrive, le nouveau régime pourrait être dénué de certaines caractéristiques, comme la transférabilité, que comportent la plupart des régimes de retraite enregistrés. De plus, comme nous l'avons signalé, le coût de la fourniture de prestations de retraite en dehors du cadre d'un régime de retraite enregistré serait supérieur à la normale. De l'avis de la Commission, des dépenses supplémentaires de cette nature sont difficiles à justifier, étant donné surtout que le fait d'étendre les prestations aux couples homosexuels dans le cadre d'un régime enregistré aurait peu d'incidence sur les coûts si les régimes étaient admissibles au traitement fiscal ordinaire. Au lieu d'encourager les employeurs à fournir des prestations d'une manière conforme aux prescriptions de la Charte et à leurs propres dispositions législatives en matière de droits de la personne, les autorités fédérales font en effet obstacle aux efforts que déploient ces employeurs pour agir de façon non discriminatoire.

Des individus et des organismes continuent aussi de contester un traitement discriminatoire fondé sur l'orientation sexuelle. Un

donc la situation familiale reflète une image plus traditionnelle de la famille obtiennent plus facilement des promotions et des avantages. Comme nous l'indiquons plus loin, à la page 96, la Commission s'est présentée devant un tribunal pour défendre deux plaintes de cette nature contre les Forces armées canadiennes. La plainte du lieutenant-colonel James Lambie découlait du fait que les Forces armées avaient refusé de le promouvoir au grade de colonel et au poste de commandant d'une base, à cause, soutenait-il, de son état matrimonial. Tout en acceptant la preuve que, dans le passé, on prenait en considération l'état matrimonial lorsqu'une promotion était accordée, et que l'on eût exprimé des réserves au sujet du divorce du plaignant et de sa relation de fait subséquente, le tribunal a conclu que la décision de promouvoir un autre officier n'était pas fondée sur l'état matrimonial du lieutenant-colonel Lambie en tant que tel ; ce dernier n'avait pas été promu parce qu'il était pilote, tandis que les Forces armées voulaient un commandant de base qui soit navigateur.

Le tribunal chargé d'entendre la plainte du caporal-chef Paul Lagacé a aussi décrété qu'on n'avait pas refusé d'admettre ce dernier au Programme de formation des aspirants-officiers en raison de son état matrimonial de fait. Le tribunal a toutefois fait remarquer de façon générale que la situation familiale d'une personne peut être un facteur qui est pris en compte dans les questions d'emploi.

Les plaignants ont demandé à des tribunaux de révision de réexaminer ces deux décisions.

ORIENTATION SEXUELLE

L'orientation sexuelle étant maintenant incluse par décision judiciaire dans les motifs de distinction illicite visés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ce sont les répercussions pratiques de ce changement qui suscitent davantage l'attention. En 1993, cette inférence s'est traduite par l'argument selon lequel les avantages sociaux offerts à l'heure actuelle aux couples hétérosexuels devraient s'étendre légitimement aux couples homosexuels qui satisfont à un critère équivalent de vie commune reconnue. En d'autres termes, s'il convient d'étendre certains avantages aux personnes qui vivent une relation stable et interdépendante, ces avantages devraient s'appliquer à tous ceux qui satisfont à ce critère, indépendamment de l'orientation sexuelle des bénéficiaires.

Avantages sociaux et couples homosexuels

Cela fait maintenant quelques années que les employeurs examinent la possibilité de fournir des avantages sociaux aux membres de couples homosexuels. Ils se heurtent toutefois à au moins une pierre d'achoppement importante qui touche à la fois les régimes de retraite

Certains employeurs peuvent avoir de la difficulté à s'accommoder à un concept de la famille qui évolue. Il est donc possible que les employés

Problèmes apparentes

Le tribunal a conclu que la *Loi sur la citoyenneté* exerce une discrimination fondée sur la situation de famille à l'endroit des enfants qu'adoptent des citoyens canadiens. Il a été établi que cette discrimination se justifie dans la mesure où les enfants adoptifs peuvent être tenus de faire la preuve que leur adoption a été faite d'une manière conforme aux lois locales, qu'elle créait une relation parent-enfant authentique et qu'elle n'avait pas pour objet d'obtenir l'admission au Canada. Cependant, le tribunal n'a pas été convaincu que les exigences supplémentaires énoncées dans la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la citoyenneté* étaient justifiées; il a donc ordonné que l'on accorde la citoyenneté aux enfants et que ces exigences légales ne soient plus appliquées. Le gouvernement a aussi porté cette décision en appel.

La Commission canadienne des droits de la personne a contesté des dispositions législatives qui, croyons-nous, exercent de la discrimination fondée sur la situation de famille. Cette année, nous avons obtenu gain de cause devant un tribunal dans une affaire ayant trait aux enfants adoptifs de parents canadiens vivant à l'étranger. Les enfants avaient été adoptés en Irlande, où demeurent les parents. En vertu de la législation actuelle, les enfants seraient tenus d'obtenir la résidence permanente au Canada avant d'être admissibles à la citoyenneté; de plus, pour obtenir la résidence permanente, ils devraient satisfaire aux exigences de la *Loi sur l'immigration* relatives à la santé, à la sécurité et à la criminalité. Cela n'est nullement le cas pour les enfants biologiques.

Citoyenneté

un tribunal des droits de la personne a conclu qu'une interprétation téléologique de cette expression implique à la fois une reconnaissance du droit d'un parent de trouver un juste équilibre entre les besoins de sa famille et les exigences de son travail, et l'obligation de l'employeur de s'accommoder en fonction de cet équilibre. Le tribunal a jugé que le fait que l'employeur de la plaignante avait refusé d'accorder à cette dernière le poste de jour qu'elle demandait pour pouvoir obtenir des services de garde convenables pour ses enfants était un acte de discrimination fondé sur la situation de famille. L'employée en question avait dû prendre un congé sans solde prolongé pour pouvoir s'acquitter de ses obligations familiales compte tenu du fait que l'employeur lui avait refusé des adaptations raisonnables. Le tribunal a donc ordonné au ministre fédéral en cause de dédommager l'employée du salaire et des avantages sociaux qu'elle avait perdus et de lui remettre une lettre d'excuses. Cette décision a été portée en appel.

Quant aux postes de niveau supérieur, les résultats sont partagés. La proportion de femmes occupant un poste de haute direction est passée de 8,4 p. 100 en 1991 à 9,3 p. 100 l'année suivante. Au niveau de la haute direction, la représentation des femmes qui appartiennent à une minorité visible a aussi connu une légère hausse, passant de 0,3 p. 100 en 1991 à 0,4 p. 100 en 1992. Cependant, la représentation des femmes handicapées, qui n'était que de 0,2 p. 100 en 1991, a régressé, atteignant un nouveau minimum de 0,1 p. 100. Les femmes autochtones continuent d'être presque entièrement exclues de cette catégorie.

La répartition globale des femmes au sein de la population active assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* n'a guère changé. En 1992, 65 p. 100 des travailleuses, contre 16 p. 100 seulement de leurs homologues masculins, occupaient un emploi de bureau. Cette concentration était encore plus marquée chez les femmes autochtones, les femmes handicapées et les femmes appartenant à une minorité visible. Il n'est donc pas surprenant qu'en 1992, dans les organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le salaire moyen estimatif se situait à 44 824 \$ chez les hommes et à 33 143 \$ chez les femmes, au sein du groupe des travailleurs à temps plein. En termes d'écart salarial, cela représente une différence d'environ 500 \$ par rapport à l'année précédente. En ce qui a trait aux femmes défavorisées exerçant un emploi à plein temps, le salaire moyen était encore plus bas : 32 051 \$ chez les femmes appartenant à une minorité visible, 31 628 \$ chez les femmes handicapées et 29 460 \$ chez les femmes autochtones.

La situation des femmes au sein de la fonction publique est similaire à celle des femmes qui sont au service d'organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Avec un taux de représentation global de 46,5 p. 100, les femmes ont dépassé leur taux de disponibilité de 45,3 p. 100 et la représentation des femmes dans la catégorie de la gestion a augmenté légèrement, passant de 16,1 p. 100 en 1991 à 17,1 p. 100 en 1992. Toutefois, le gheito des « cols roses » est aussi demeuré important au sein de la fonction publique. La moitié des femmes, contre 9 p. 100 seulement des hommes, figuraient dans la catégorie du soutien administratif. Les femmes autochtones, les femmes handicapées et les femmes appartenant à une minorité visible étaient également insuffisamment représentées aux échelons supérieurs de la fonction publique, et concentrées dans la catégorie du soutien administratif.

ETAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Comme le Parlement n'a pas défini l'expression « situation de famille » dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les tribunaux des droits de la personne peuvent l'interpréter à la lumière des attitudes sociales en mutation. Ainsi, dans une décision rendue ce printemps,

LES FEMMES DANS LES FORCES ARMÉES

En 1989, un tribunal des droits de la personne a ordonné aux Forces armées canadiennes de cesser d'exclure les femmes des postes de combat. L'année suivante, un comité consultatif du ministre a été mis sur pied pour vérifier l'intégration des femmes dans les Forces armées et relever tout obstacle d'ordre systémique à ce processus. Le second rapport du Comité, publié en novembre 1992, contenait un certain nombre de recommandations en vue d'une amélioration de la participation des femmes. En 1993, l'une de nos priorités a été de convaincre le ministère de la Défense nationale de mettre en œuvre ces recommandations. Un point particulièrement préoccupant était le problème du harcèlement, que le Comité consultatif a qualifié d'obstacle le plus important auquel se heurtent les femmes qui désirent faire carrière dans les Forces armées. Le Comité a également fourni une abondante documentation pour montrer que l'hostilité des hommes envers les militaires de sexe féminin se faisait sentir un peu partout ; comme il est indiqué dans le rapport, des femmes, dans tous les secteurs des Forces canadiennes, ont signalé qu'elles sont victimes de harcèlement, sous une forme ou sous une autre.

Le Président a rencontré le Ministre de la Défense nationale au mois de mars pour discuter de ces questions et proposer des moyens d'améliorer le processus d'intégration, dont celui de conférer au Comité consultatif le pouvoir de s'assurer que l'on prend rapidement des mesures correctives. À la demande du Ministre, cette réunion a été suivie d'une lettre décrivant ces améliorations et d'autres changements possibles. Malheureusement, la réponse que nous avons reçue du nouveau Ministre en juillet ne faisait que défendre le statu quo. La Commission a toutefois continué de plaider en faveur de l'apport de changements significatifs auprès des hauts fonctionnaires et du personnel d'exécution chargés des droits de la personne au ministère de la Défense nationale et au sein des Forces armées.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

On a relevé au sein des organisations assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* une légère augmentation de la représentation des femmes entre 1991 et 1992, soit de 44,1 p. 100 à 44,7 p. 100. Cela a aussi été le cas de deux sous-groupes, celui des femmes appartenant à une minorité visible et celui des femmes autochtones, qui ont chacun augmenté leur part de 0,1 p. 100. Malgré cette hausse, les femmes autochtones se situent seulement à 0,5 p. 100, ce qui est bien en-deçà de leur taux de disponibilité estimatif de 1,4 p. 100, tandis que chez les femmes handicapées, la représentation se situe au même niveau depuis les trois dernières années, soit 1,2 p. 100 par rapport à un chiffre de disponibilité estimatif de 3 p. 100.

Le Parlement a par la suite adopté le projet de loi C-113. Le manuel d'instructions révisé, qui est destiné aux agents de l'assurance-chômage, traite de certains des points qui nous préoccupaient. Ainsi, on peut constater dans la version la plus récente du manuel que si les faits relatés par toutes les parties semblent dignes de foi, il faudrait privilégier la version qui est favorable au demandeur, même si l'autre version paraît toute aussi crédible. Il est également expliqué aux agents de prendre au pied de la lettre les allégations de la personne qui dit avoir été victime de harcèlement. Cette démarche nous rassure quelque peu, mais il faudra que nous veillions à ce que, dans la pratique, de telles personnes ne deviennent pas victimes d'un système plus strict.

LE HARCELEMENT

Cette année, il est survenu au moins deux autres faits dignes de mention sur le plan du harcèlement sexuel. En plaçant une cause devant un tribunal, une avocate de la Commission canadienne des droits de la personne a cité une décision de la Cour d'appel des États-Unis où cette dernière avait adopté la notion du « point de vue de la victime raisonnable ». La Cour se préoccupait de ce que le critère plus classique de la « personne raisonnable » reposait sur un point de vue masculin ; elle a fait remarquer que, pour comprendre parfaitement le point de vue de la victime, il faut, notamment, analyser les « points de vue qui sont propres aux hommes et aux femmes ». La Cour a aussi indiqué qu'une conduite jugée acceptable par de nombreux hommes peut offenser bien des femmes. Mme Bertha Wilson, ancienne juge à la Cour suprême, a soulevé un point similaire en 1990, dans l'arrêt *Lavallee*, en écrivant que la définition de ce qui est raisonnable doit être adaptée à des circonstances qui, en général, sont étrangères au monde dans lequel vit l'hypothétique « homme raisonnable ». Le tribunal a décrété qu'il était disposé à retenir le point de vue de la victime raisonnable qui, dans ce cas-ci, était celui d'une femme. La décision est importante, en ce sens que l'on jugera le comportement d'un harceleur sous l'angle d'un membre raisonnable du groupe auquel appartient la victime.

Dans un autre fait nouveau important, une entente a été conclue entre les sociétés Chrysler, Ford et General Motors et le Syndicat des travailleurs de l'automobile du Canada. Cette entente donne aux travailleurs le droit, si besoin est, de s'absenter du travail, avec rémunération, jusqu'à ce qu'une plainte de harcèlement sexuel soit réglée. Cette disposition, qui entre en vigueur en juin 1994, vise cinquante-cinq mille travailleurs au Canada. On y souligne le fait que le harcèlement est un grave problème lié au travail, qu'aucun employé ne devrait tolérer.

moins douze mois d'expérience comme aide domestique ne soient pas tenues d'avoir suivi, à plein temps, une formation d'une durée de six mois. Ce changement était inclus dans des modifications au *Règlement sur l'immigration* qui n'ont pas été ratifiées avant le déclenchement de l'élection fédérale. La Commission incite le gouvernement à approuver de nouveau des modifications appropriées, et ce aussitôt que possible dans la nouvelle année.

ASSURANCE-CHÔMAGE

En février 1993, le gouvernement a déposé un projet de loi qui modifiait nettement certains aspects du programme d'assurance-chômage. L'une des propositions les plus controversées privait de prestations les personnes ayant quitté leur emploi sans « justification ». Bien que l'on ait défini cette expression de manière à ce qu'elle englobe les cas de harcèlement sexuel ou d'autres formes de harcèlement, ou les situations où il existe une preuve de discrimination, la Commission s'inquiétait de l'incidence négative que le changement proposé pourrait avoir sur les victimes de harcèlement. En février, nous avons écrit au Ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour lui demander de garantir que les personnes victimes de discrimination au travail ne seraient pas désavantagées de quelque façon si elles se sentaient forcées de quitter leur emploi pour cette raison. Cela signifierait à tout le moins que quand des agents de l'assurance-chômage seraient saisis d'allégations de harcèlement, on examinerait sur-le-champ ces dernières et l'on se prononcerait rapidement sur leur bien-fondé. Nous avons plus tard reçu la promesse générale que l'on tiendrait compte de nos préoccupations.

Un Comité parlementaire a aussi été mis sur pied pour étudier le projet de loi sur l'assurance-chômage. En comparaisant devant ce comité au mois de mars, le Président a recommandé qu'il faudrait mettre en place un certain nombre de mesures de protection advenant que le gouvernement donne suite aux changements proposés. Tous les agents de l'assurance-chômage devraient recevoir une formation spécifique « pour qu'ils comprennent comment une personne peut en arriver à quitter son emploi, non pas parce qu'il n'existe aucune autre solution, mais parce qu'elle juge trop élevé le coût personnel de ces autres solutions. » Par ailleurs, en considérant les « justifications », les agents devraient examiner non pas si des actes de harcèlement ou de discrimination ont été commis, mais plutôt si le demandeur a pris des mesures appropriées, fondées sur la manière dont il conçoit le harcèlement. Vu les circonstances dans lesquelles les victimes de harcèlement ou de discrimination se trouvent habituellement, nous recommandons en outre que les agents accordent aux demandeurs le bénéfice du doute. Finalement, la Commission a vivement recommandé au ministre de créer un organisme de supervision qui examinerait l'incidence de ces changements sur les demandeurs qui invoquent des « justifications ».

des enfants est « une notion préjudiciable en ce qu'elle dévalue systématiquement les contributions que les femmes apportent généralement aux finances de la famille. » Non seulement cette idée contribue-t-elle à la « féminisation de la pauvreté », mais elle aide à perpétuer une sous-évaluation discriminatoire du travail des femmes dans d'autres domaines également.

Un second fait important a été la Conférence internationale sur la mesure et l'évaluation du travail non rémunéré, tenue à Ottawa en avril. Participaient à cette rencontre des statisticiens du monde entier et des représentantes de groupes féminins du Canada, qui ont discuté de la valeur, de la reconnaissance et de la mesure du travail non rémunéré, y compris la gestion domestique, le travail bénévole et la prestation de soins. Par suite de cette conférence, Statistique Canada a décidé d'étudier des façons de recueillir des données sur le travail domestique, le soin des enfants et les activités bénévoles. Il est essentiel d'obtenir le genre de données qui nous permettront d'attribuer une valeur au travail non-rémunéré si l'on veut que la contribution des femmes soit reconnue convenablement. Ainsi qu'il est souligné dans un rapport de l'ONU, une grande part du travail qu'accomplissent les femmes, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, n'est encore pas considéré comme économiquement productif et n'est donc pas pris en compte comme il se doit dans la compilation des statistiques économiques nationales.

LE PROGRAMME DES AIDES FAMILIAUX RÉSIDANTS

Le Programme concernant les aides familiaux résidents permet à des personnes de venir au Canada pour travailler comme aide domestique dans des foyers canadiens. En avril 1992, les règles de ce programme ont été modifiées afin d'exiger que les candidats détiennent l'équivalent d'une douzième année de scolarité au Canada et aient suivi six mois de formation dans un domaine lié au soin des enfants pour avoir droit à la résidence permanente. Ces changements sont entrés en vigueur avant même qu'un sous-comité parlementaire ait fini de les étudier. La Commission a aussi fait part de plusieurs préoccupations relatives aux changements proposés au ministre de l'Emploi et de l'Immigration en février 1992. En juillet de cette année-là, le Sous-comité parlementaire a publié un rapport où il critiquait à la fois les changements envisagés et le processus de consultation.

Le gouvernement a finalement répondu à ce rapport en juin 1993. Il a admis qu'il faudrait prendre en compte une expérience professionnelle vérifiable au moment de déterminer la compétence d'une personne. Le ministre de l'État et à l'Immigration a par la suite annoncé que l'on modifierait les dispositions réglementaires régissant ce programme de manière à ce que les personnes capables de prouver qu'elles ont au

Au mois de mars, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a publié des directives relatives aux revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe. Selon ces directives, deux motifs peuvent être invoqués pour revendiquer le statut de réfugié : la violence domestique et la persécution de l'État fondée sur le sexe. Lorsque l'on évalue la crainte de persécution que dit éprouver une femme, la preuve doit établir que cette crainte est liée à un motif précisé dans la Convention relative au statut de réfugié, par opposition à de la violence ou à une activité criminelle exercée contre elle en tant qu'individu. La réputation du pays d'origine de la revendicatrice sur le plan du respect des droits de la personne, ainsi que la situation vécue par d'autres femmes se trouvant dans une situation similaire doivent être prises en compte. Les commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne sont pas obligés d'appliquer ces directives, mais ils doivent indiquer pourquoi ils ne reconnaissent pas la persécution fondée sur le sexe lorsqu'ils rendent une décision défavorable.

LA VALEUR DU TRAVAIL DES FEMMES

Que les femmes travaillent plus longtemps et plus dur que les hommes et que leur taux de rémunération est inférieur au leur est une affirmation qui ne surprend personne. Non seulement supportent-elles en général le fardeau des tâches domestiques et de l'éducation des enfants, mais même lorsqu'elles trouvent un emploi à l'extérieur du foyer — comme de plus en plus d'entre elles le font inévitablement — elles ne peuvent compter recevoir l'argent qui leur est dû. Au Canada, même s'il existe depuis au-delà d'une quinzaine d'années des dispositions législatives en matière de parité salariale, les femmes qui ont travaillé à plein temps pendant toute l'année 1992 touchaient encore seulement 72 p. 100 des gains moyens qu'obtenaient les hommes.

Cette année-ci, il nous est toutefois possible de signaler deux faits qui devraient avoir une incidence positive sur la valeur du travail des femmes au Canada. En mars, la Cour suprême a décrété dans l'arrêt *Peter c. Beblow* qu'il n'est pas déraisonnable « que la partie qui s'acquitte des travaux domestiques nécessaires à l'établissement d'un foyer s'attende à partager les biens des parties au moment de la rupture de la relation. » Cette affaire se rapportait à la question de savoir si une personne avait le droit d'être dédommée des tâches domestiques qu'elle avait exécutées et du soin qu'elle avait prodigué aux enfants avant que la relation qu'elle entretenait avec son conjoint de fait prenne fin. La Cour a adjugé la maison familiale à Catherine Peter en dédommagement des années qu'elle avait passées à prendre soin des enfants de son conjoint de fait, en plus des siens, et à exécuter des tâches domestiques diverses. Selon la juge Beverley McLachlin, l'idée que la Cour n'a pas à reconnaître les tâches domestiques et le soin

fois des agressions réelles et des menaces de sévices physiques, jettent un jour très inquietant sur les affirmations voulant que notre société soit essentiellement respectueuse des lois et non sexiste. Nous ne faisons manifestement pas assez pour garantir la sécurité personnelle des Canadiennes, que ce soit dans les endroits publics ou dans la sécurité présumée de leurs foyers. Nous avons donc été heureux de voir que le programme électoral du nouveau gouvernement contenait l'engagement de mener une campagne nationale de sensibilisation sur ce thème, de fournir des fonds supplémentaires pour les services fournis aux victimes d'actes de violence, et de mettre en œuvre des mesures énergiques contre la pornographie à caractère violent et dégradant.

La conclusion selon laquelle seule une faible proportion des victimes ont tenté de recourir aux systèmes judiciaire et policier qui étaient théoriquement à leur disposition est, sous certains points, plus troublante que le fait que cette violence est largement répandue. Moins d'un acte de violence sur six a été signalé à la police et, là où l'on a signalé un tel acte, ce n'est que dans le tiers des cas que des accusations ont été portées ou que l'auteur de l'acte en question a été arrêté. De tels chiffres renforcent la nécessité de veiller à ce que les systèmes judiciaire et policier soient plus sensibles à la situation des victimes.

PERSPECTION

En novembre 1981, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la revendication du statut de réfugié au Canada d'une femme originaire d'Arabie saoudite. Celle-ci soutenait qu'elle avait été persécutée dans son propre pays du fait de son sexe. Dans cette affaire, l'accent a été mis sur la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, qui indique que les revendicateurs du statut de réfugié doivent prouver qu'ils craignent d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou du groupe social auquel ils appartiennent. Le sexe n'est pas mentionné dans la Convention, encore que l'on ait soutenu que l'on peut interpréter que l'expression « groupe social » englobe les femmes. En janvier de cette année, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est intervenu dans cette affaire pour permettre à la revendicatrice de rester au Canada. Des consultations ont été menées par la suite au sujet de questions relatives au sexe dans les domaines de la détermination du statut de réfugié et des droits de la personne, et le ministère a maintenant demandé qu'on lui fasse part de commentaires sur les directives de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, sur le processus de revendication du statut de réfugié, sur les modalités relatives aux admissions discrétionnaires, de même que sur les critères et les modalités se rapportant à la sélection à l'étranger, à l'admission et à l'intégration des femmes.

LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES

de même que la question clé de l'égalité des chances au sein de la profession juridique. Il y aurait lieu de souligner en outre que le ministère, en ce qui a trait aux perspectives d'emploi, a fait preuve d'initiative en rehaussant la proportion d'avocates au sein de l'administration fédérale du taux de 38 p. 100 en 1991 à un taux de 42 p. 100 en 1993.

Ce besoin d'instituer un changement plus efficace et systématique dans les rapports entre les sexes est aussi le thème d'un rapport qu'a publié cette année le Comité canadien sur la violence faite aux femmes. Ce document, intitulé *Un nouvel horizon*, conclut que, si toutes les femmes sont vulnérables à la violence masculine, certaines courent plus de risques que d'autres. Les femmes d'un certain âge, par exemple, ou les femmes handicapées, les femmes qui appartiennent à une minorité visible, les femmes immigrantes et les femmes autochtones courent toutes plus de risques d'être victimes de voies de fait.

Par ailleurs, les femmes handicapées, par exemple, ont moins de chances que les femmes en général de bénéficier du genre de protection institutionnelle qui leur est dû, précisément parce que les réfugiés d'urgence ou les programmes d'aide conçus pour les femmes qui éprouvent ces difficultés sont inaccessibles ou mal adaptés à leurs besoins spéciaux. De façon analogue, le Comité a conclu que les effets combinés du racisme et du sexisme qui oppriment les femmes qui ne sont pas de race blanche ne sont pas reconnus adéquatement dans le contexte général de la violence faite aux femmes. Selon le rapport, trois grands facteurs empêchent de fournir des services appropriés : le racisme chez les personnes qui dispensent ces services ; un manque de services précisément axés sur leurs besoins, même quand les caractéristiques démographiques de la collectivité requièrent de toute évidence une telle attention ; et le fait que les minorités visibles ne jouent souvent qu'un rôle de second plan dans la fourniture de tels services. Les représentantes des femmes autochtones avaient des histoires semblables à raconter, non seulement à propos des effets du racisme et des services axés sur les blancs, mais aussi des effets cumulés du chômage, de la pauvreté et de l'isolement qui font de la violence sexuelle un aspect commun de leur vie.

Une enquête menée par Statistique Canada pour le compte du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social décrit aussi l'étendue de la violence faite aux femmes au Canada. Dans cette enquête nationale, la première du genre, on posait aux répondantes des questions précises sur les agressions physiques et sexuelles qu'elles avaient personnellement subies, des agressions d'un type qui pourrait être considéré, par définition du moins, comme une infraction en vertu du *Code criminel*. Les degrés de violence signalés, qui comportent à la

niveau de la magistrature. Il faudra manifestement revoir en profondeur l'ensemble de la profession afin que les valeurs des femmes fassent partie intégrante du système de justice canadien.

Un message analogue ressort d'un rapport qu'a publié le Groupe de travail des procureurs généraux, intitulé *L'égalité des sexes dans le système de justice au Canada*. Là encore, le système décrit omet dans une large mesure de tenir compte des réalités de la vie des femmes. Il a été déterminé que « c'est dans le cadre du droit de la famille et du droit pénal qu'on trouve le plus de mythes, de préjugés et de stéréotypes » de nature sexuelle, une situation qu'explique seulement en partie le fait que, chez les juges, on ne compte encore que douze à treize pour cent de femmes environ. Un autre thème que l'on relève dans les deux rapports mérite d'être souligné de nouveau. Il s'agit du fait que, si les obstacles auxquels se heurtent les femmes de race blanche au sein de la profession juridique et du système judiciaire sont parfois « bouleversants » en soi, les effets discriminatoires des points de vue des hommes de race blanche touchent particulièrement les femmes qui sont déjà marginalisées d'autres façons, dont les femmes qui ne sont pas de race blanche, les femmes autochtones, les lesbiennes et les femmes ayant une déficience.

Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail de l'Association du Barreau canadien, l'un des facteurs qui a eu tendance à faire obstacle à la prise de mesures efficaces pour résoudre ces problèmes est le statut autonome de la profession juridique. Mme Wilson énonce le problème en termes succincts quand elle dit que, s'il serait « ironique . . . que la profession juridique se serve de son statut de profession autoréglementée non pour la protection du public, mais pour la sienne, il serait impensable qu'elle utilise son monopole pour violer la loi qu'elle se consacre à respecter. » Le Groupe de travail a constaté, par exemple, que le harcèlement sexuel et les remarques désobligeantes à caractère sexuel ne sont pas rares dans les écoles de droit et les cabinets juridiques. Il a donc non seulement recommandé que l'on établisse des lignes directrices et des programmes d'information pour sensibiliser davantage la profession, mais il a aussi proposé que les associations professionnelles d'avocats aient pleins pouvoirs pour suivre de près les personnes qui ont commis des actes de harcèlement sexuel et que l'on modifie les règles de conduite professionnelle de manière à ce que le harcèlement devienne une infraction disciplinaire.

Ces deux rapports ont donné lieu, en tout, à des centaines de recommandations de changement. En septembre, le ministère de la Justice a publié sa réponse à environ deux cents recommandations analogues, mais plus restreintes, formulées à la suite d'un colloque national sur la femme, le droit et la justice tenu en 1991. Le plan d'action du ministère couvre la réforme législative, l'éducation, la prévention, les services aux victimes, aux témoins et aux accusés,

JOUER FRANC JEU

Il n'est pas toujours facile de trouver un équilibre entre la justice aveugle et le franc jeu, et c'est ce qui ressort d'une décision que la Cour suprême du Canada a rendue au mois d'août, une décision qui, nous le soulignons, n'a pas fait l'unanimité. Il s'agissait d'une action de nature constitutionnelle qu'intentait un homme incarcéré dans un pénitencier fédéral, relativement à des dispositions qui permettent aux gardiens de sexe féminin de fouiller et de surveiller des détenus de sexe masculin, mais non l'inverse. En jugeant que, dans ce cas précis, l'inverse serait injuste, la Cour a souligné que « la réalité du rapport entre les sexes », et les différences biologiques qui existent entre les hommes et les femmes, sont telles que les hommes sont bien moins susceptibles d'être maltraités dans de telles circonstances que les femmes. Que l'on soit d'accord avec cette décision particulière ou non, l'argument de la Cour selon lequel « l'égalité n'implique pas nécessairement un traitement identique » est maintenant devenu un principe largement reconnu dans le domaine des droits de la personne.

Etant donné que la neutralité et l'objectivité totales ne sont qu'illusions, il est indispensable à la promotion des droits de la personne que nous apprenions à comprendre et à respecter les points de vue qui diffèrent des nôtres. Pour ce qui est de l'égalité des sexes, cela signifie, notamment, que les hommes reconnaissent qu'une femme a le droit de se frayer un chemin dans n'importe quel domaine de son choix sans devoir nécessairement adopter un point de vue masculin ou observer des règles principalement masculines.

Nulla part ailleurs cet argument a-t-il été illustré et étayé avec plus de vigueur en 1993 que dans deux rapports portant sur l'équité au sein du système judiciaire au Canada. Dans son introduction au rapport d'un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien chargé d'analyser les hauts et les bas des femmes au sein de la profession juridique, M^{me} Bertha Wilson, qui a déjà siégé à la Cour suprême, énonce ce que l'égalité doit représenter pour cette profession, comme pour toute autre du reste. Il ne suffit manifestement pas que les femmes soient perçues comme étant admises, pour ainsi dire, dans un territoire réservé aux hommes de race blanche, à la condition de laisser leurs propres valeurs au vestiaire. Elles ne devraient pas non plus avoir à se soumettre, comme prix d'entrée, à des actes de harcèlement sexuel ou d'autres traitements avilissants et de deuxième classe. Le groupe de travail s'est vu contraint de signaler que, dans la pratique, les obstacles comportementaux et autres barrières à l'égalité auxquels se heurtent les avocates sont quasi monnaie courante dans chaque secteur de la profession, depuis l'atmosphère qui règne dans les écoles de droit jusqu'à l'accès aux secteurs plus intéressants de la pratique, en passant par la représentation des femmes et leurs répercussions au sein des facultés et des associations de droit, sans parler de ce qui se passe au

eu des progrès constants dans la représentation des minorités visibles au sein des effectifs fédéraux et des employeurs relevant de la compétence fédérale. Selon les statistiques les plus récentes, la représentation des minorités visibles dans les entreprises assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a légèrement augmenté, passant de 7,6 p. 100 en 1991 à 7,9 p. 100 en 1992. Ces chiffres représentent un progrès réel par rapport au chiffre de 5 p. 100 en 1987, année où ces données ont été réunies pour la première fois. Les améliorations des six dernières années sont largement imputables à l'augmentation de l'embauche et de la promotion des minorités visibles, ainsi qu'à un taux relativement faible de cessations d'emploi et de congédiements.

Les statistiques concernant la fonction publique sont moins encourageantes. En 1992, seulement 3,7 p. 100 des employés des ministères et organismes fédéraux appartenaient aux minorités visibles. Il faut espérer que le gouvernement honorerait rapidement sa promesse électorale d'assujettir la fonction publique fédérale à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et que cela donnera des résultats plus probants pour ces groupes. Même dans le secteur privé, où les chiffres sont plus positifs, la représentation des minorités visibles est encore faible par rapport aux estimations globales de disponibilité de la main-d'œuvre au sein de plusieurs entreprises. En outre, un nombre disproportionné de ces employés occupe des emplois de bureau : environ 30 p. 100 des personnes employées dans la fonction publique et 52 p. 100 de celles qui travaillent dans des entreprises assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Il s'agit peut-être là d'une part de la richesse, mais en ce qui concerne l'égalité des chances, il n'y a pas de quoi pavoiser.

À l'instar des nombreux objectifs poursuivis dans le domaine des droits de la personne en matière d'égalité des sexes, l'écart entre la théorie et la pratique est important. Dans une société comme la nôtre, où l'égalité est inscrite dans nos textes de loi, on a tendance à présumer que tant que les mêmes règles de base s'appliquent aux deux sexes, il est possible de jouir d'une manière égale des droits en cause. C'est ainsi que, à un certain niveau, le tollé général qui s'élève, avec raison, lorsqu'on publie une offre d'emploi ayant pour effet d'exclure les hommes de race blanche est une réaction compréhensible à une tentative hautement simplifiée d'équité en matière d'emploi. Cependant, cette réaction néglige de refléter à quel point l'inégalité sexuelle fait littéralement partie intégrante de nos institutions et de notre culture, et ne tient pas compte ainsi de l'effort d'imagination et de la volonté qui sont nécessaires pour surmonter ce problème. S'il est un thème ou un message qui ressort de tous les efforts qui ont été déployés cette année pour atténuer la discrimination fondée sur le sexe, c'est que des normes d'égalité sommaires, appliquées sans tenir compte de différences sous-jacentes, peuvent s'avérer fort injustes.

puissent devenir certains débats culturels internes au Canada, ils n'en relèvent pas moins un pays prêt à affronter les questions de différences ethniques avec honnêteté, et à réfléchir au jour le jour sur le sens de l'égalité et de la sensibilité mutuelle. Nous devons résister à la tentation d'étouffer les discussions franches, à la condition qu'elles ne franchissent pas les bornes de la civilité. Étant donné son histoire et sa composition, le Canada peut s'attendre à avoir sa part de remous multiculturels. Mais notre capacité de maintenir nos traditions d'ouverture et de respect mutuel sera plus essentielle que n'importe quel code de « rectitude politique ».

Nous ne devrions pas non plus perdre de vue les progrès réels qui ont été accomplis. Le Canada a considérablement évolué depuis le temps où certains clubs, écoles et professions étaient quasi interdits d'accès à certains groupes. En tant que société, nous avons choisi la diversité qui tranchait les frontières politiques et communautaires. Cette évolution se reflète dans la création de coalitions, officielles ou non, vouées à la lutte contre la contagion du racisme. En rassemblant des représentants de nombreux groupes ethniques, des coalitions de ce genre non seulement symbolisent notre rejet du racisme, mais procurent un cadre dans lequel les Canadiens d'origines diverses peuvent communiquer et collaborer.

La Commission peut témoigner du travail réalisé par quelques-unes de ces coalitions cette année, particulièrement dans le contexte des efforts déployés pour contrer la haine raciale. À l'origine de la victoire juridique contre le Ku Klux Klan au Manitoba, il y a eu les plaintes déposées par la Ligue des droits de l'homme du B'nai B'rith, la coalition du Manitoba contre le racisme et l'apartheid, et le Conseil interculturel du Manitoba. La victoire contre le Liberty Net est en fin de compte le fruit des initiatives heureuses du Président du comité pour la justice raciale, l'ancien dirigeant du Congrès juif canadien pour la région du Pacifique, et une troisième personne concernée. Quant à l'acceptation, par un organisateur de Toronto, de mettre un terme aux activités du KKK, elle est l'aboutissement du dépôt, auprès d'un tribunal des droits de la personne, de plaintes émanant de la Urban Alliance on Race Relations et du Comité conjoint sur les relations communautaires du Congrès juif canadien.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

En fin de compte, la mesure de la réussite de notre pays à créer une société authentiquement pluraliste résidera dans la réponse à une question très pratique : les Canadiens partagent-ils la richesse économique et sociale d'une façon raisonnablement équitable ? L'égalité des chances en matière d'emploi est le moyen le plus efficace que nous ayons trouvé, à ce jour, pour garantir que l'on s'attaque aux causes profondes de la discrimination systémique. Certes, depuis que le gouvernement fédéral a légiféré sur l'équité en matière d'emploi, il y a

violence et de barbarie. En même temps, la situation internationale présente des signes d'espoir que les barrières de la déshumanisation et de l'intransigence qui divisent les peuples peuvent graduellement être démantelées. Si l'ANC et les sud-africains blancs, si Israël et l'OLP, peuvent parler de paix, les arguments fatalistes sur le caractère inéluctable des conflits raciaux et religieux sont moins convaincants. Sur une telle toile de fond, les Canadiens doivent se demander ce que cela signifie de travailler à l'édification d'une société véritablement pluri-culturelle. Une fois dépassés les lieux communs sur l'harmonie dans la diversité, nous devons embrasser une culture canadienne renouvelée et actualisée, fondée sur le respect mutuel des différences, une culture plus riche que la somme de ses composantes. Un sondage effectué à la fin de 1993 par le Conseil canadien des chrétiens et des juifs révèle que c'est ce que la plupart des Canadiens recherchent. Près de sept personnes interrogées sur dix ont exprimé l'opinion que la tolérance de la diversité est l'une des plus belles qualités du Canada. De plus, dans une proportion similaire, elles se sont prononcées en faveur d'une plus grande intégration des nombreux groupes ethniques du Canada à une grande culture canadienne.

En dépit des incidents malheureux qui font les manchettes, il y a des raisons de croire que quelque chose de plus sain et de plus prometteur est en train de se produire. Bien qu'en cette époque de cynisme tous ne croient pas nécessairement aux vertus de l'éducation, cette dernière constitue probablement notre meilleur chance d'acquiescer un sentiment commun d'appartenance. Non seulement les initiatives didactiques nous sensibilisent-elles davantage aux dangers potentiels des préjugés, mais elles nous permettent aussi de les surmonter ensemble. Certaines de ces initiatives peuvent être prises par les employeurs : un pourcentage important d'entreprises canadiennes offrent déjà à leurs employés, sous une forme ou une autre, des cours de sensibilisation à la diversité ; les organismes publics peuvent aussi faire leur part. Il est encourageant de constater l'engagement pris par le nouveau gouvernement de mettre en place une Fondation canadienne des relations raciales, prévue dans une loi antérieure. Nous espérons que les contraintes budgétaires ne retarderont pas trop cette initiative. D'autres mesures pourront être prises par les médias ou lancées principalement par des groupes de citoyens. En 1993, nous avons eu un exemple notable de ce genre d'initiative ; le Conseil canadien des chrétiens et des juifs et le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté ont co-réalisé des annonces publicitaires télévisées qui nous sensibilisaient, avec une grande justesse, au fait que, chez les bébés, la couleur de la peau n'importe pas. Le racisme est, dans une large mesure, fonction de l'éducation reçue ; si l'on s'y attaque assez tôt, on peut changer les choses.

Epouser les principes de tolérance et d'égalité ne signifie pas nécessairement se soustraire à toute controverse. Aussi enflammés que

l'impartialité de la GRC. Les audiences devant la Cour fédérale doivent commencer à Calgary au début de 1994 et la Commission compte intervenir.

La question « fantôme » de l'immigration durant la campagne électorale fédérale est un autre bon exemple. Le débat sur les politiques canadiennes en matière d'immigration est, bien sûr, tout à fait légitime, mais certaines discussions qui ont marqué cette campagne électorale ont parfois pris des accents douteux. C'est une chose de se demander si le Canada a l'infrastructure voulue pour soutenir les niveaux actuels d'immigration ; c'en est une autre que de vouloir poser des jugements plus sévères sur la capacité d'intégration de tel ou tel groupe. L'histoire de l'immigration au Canada et de ses politiques sur les réfugiés regorge d'exemples de générosité raisonnée comme de racisme transparent. En cette époque d'instabilité internationale, de montée des nationalismes et de difficultés économiques généralisées, nous devons faire des efforts particuliers pour pêcher par générosité raisonnée.

Dans ce même contexte, le jugement prononcé par la Cour fédérale dans l'affaire *Menghani*, en novembre, est encourageant. La Cour a confirmé la compétence de la Commission à examiner des actes potentiellement discriminatoires de la part d'agents d'immigration chargés de délivrer les visas. Cette décision confirme que, pour les questions d'immigration, le principe du traitement équitable ne fait pas exception. La jurisprudence canadienne est claire sur ce plan : des actes qui ne sont pas délibérément inéquitables, mais qui aboutissent à une discrimination manifeste peuvent être jugés discriminatoires.

Au moins un autre exemple très médiatisé d'une telle situation s'est produit en 1993. L'an dernier, nous avions signalé le cas de M. Chander Grover, qui avait obtenu un redressement important par suite de la décision rendue par un tribunal des droits de la personne. Ce dernier avait jugé que l'attitude du Conseil national de recherches envers l'intéressé avait de subtils relents de discrimination et avait ordonné que M. Grover soit réintégré dans des fonctions de cadre supérieur et dédommagé des préjudices qu'il avait subis. Toutefois, en juillet 1993, les parties comparaissaient de nouveau devant le tribunal pour établir si le Conseil avait exécuté convenablement le jugement rendu. Celui-ci conteste aujourd'hui en cour le droit de ce tribunal de se prononcer sur l'application d'une de ses propres décisions. La priorité de la Commission à cet égard est de promouvoir l'application intégrale de la décision du tribunal.

PROGRES

Il serait impossible de faire un survol de l'année 1993 sans reconnaître que les antagonismes interethniques sont une source féconde de

l'on ne contre pas peut se transformer en cancer social. Certaines expressions d'intolérance peuvent parfois être trop isolées ou stupides pour qu'on y réagisse, mais la promotion agressive d'une opinion raciste peut dépasser ce stade et acculer la société à agir pour défendre ses valeurs.

Cela ne veut pas dire qu'il faut faire une affaire d'État du moindre différend qui oppose des personnes d'origines raciales, religieuses ou ethniques différentes. Ce que cela signifie, c'est que, lorsque l'expression publique d'un préjugé franchit le seuil du commentaire juste et se mue en une incitation délibérée à la haine, la Commission interviendra avec toute la force que lui donne la loi pour y mettre un terme. C'est ce que nous avons fait d'ailleurs en 1993, à la suite des plaintes contre les lignes téléphoniques à messages haineux, exploitées par le Heritage Front de Toronto. En l'occurrence, la Commission a obtenu une injonction interdisant ces messages. Nous avons aussi gagné notre cause contre le Ku Klux Klan au Manitoba, en avril, et contre le Liberty Net, de Vancouver, en septembre. Nous avons en outre obtenu une ordonnance de consentement visant la fermeture d'un réseau agissant sous le nom du Ku Klux Klan, à Toronto, en août. Ces mesures suffiront-elles à dissuader efficacement les organisations propagandistes ? Seul le temps nous le dira. Mais même si ces succès ne sont que temporaires ou partiels, nous sommes convaincus que les efforts déployés pour réduire les tribunes publiques de la malveillance raciste ont une valeur éducative primordiale. Ils démontrent que le Canada est toujours prêt à se dépasser pour protéger ses minorités, un message qui n'échappera pas à ces dernières.

SENSIBILITE AUX SUBTILITES

Il est certes important d'étouffer les velléités manifestes de racisme ; mais il l'est tout autant de combattre les attitudes plus subtiles qui sous-tendent toutes sortes de traitements différents au sein de la société canadienne. Peu importe le degré d'intention, ces préjugés s'inscrivent dans un contexte où la discrimination se fait plus discrète, mais très présente, dans les domaines du logement, des possibilités d'instruction et de l'emploi, pour ne citer que les plus importants. Cette sorte de préjugé voilé s'exprime de multiples manières : remarques cruelles sur les origines d'une personne, ou service mesquin à un client non vêtu à l'occidentale. Elle peut aussi revêtir d'autres formes : refus d'accorder un congé religieux à un employé, ou isolement irréflectif d'un employé appartenant à une minorité visible. Quel curieux exemple de réticence à accepter ce qui est différent ou non familial que le cas de ces trois Albertains, retraités de la Gendarmerie, qui, en 1993, ont décidé de contester la constitutionnalité d'une décision prise par la GRC, quatre ans auparavant, d'autoriser les agents sikhs à porter le turban avec l'uniforme. Les plaignants alléguent, notamment, que le port d'un couvre-chef religieux amoindrit l'intégrité de la loi et met en question

délits motivés par le sectarisme sont particulièrement graves dans une société démocratique. Comme nous l'avons déjà recommandé dans des rapports antérieurs, il est primordial que les allégations qui mettent en cause la police, ou quant à cela les Forces armées, soient traitées d'une façon indépendante et objective, pour éliminer tout soupçon de dissimulation.

AGIR CONTRE LA HAINE

La lutte contre le racisme déclaré soulève tôt ou tard la question de la liberté d'expression. De façon générale, les Canadiens respectent le droit de chacun d'exprimer son opinion, aussi absurde ou insultante qu'elle soit, car la censure est porteuse de graves conséquences pour les libertés individuelles et la société démocratique dans son ensemble. Cependant, nous sommes aussi déterminés à défendre les principes de respect mutuel et de protection des minorités. Nous voyons la contradiction et restons souvent perplexes quant à savoir jusqu'à quel point nos lois doivent aller pour veiller à ce que les individus et les groupes minoritaires ne soient pas stigmatisés ou mis en danger par l'exercice illimité de la liberté d'expression.

Nous reconnaissons tous, bien sûr, qu'il n'existe pas de liberté absolue : la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres. L'interdiction de crier au feu dans une salle de théâtre comble lorsqu'il n'y a pas d'incendie est l'illustration la plus courante de ce principe. Aussi imagée qu'elle soit, cette illustration n'est cependant pas si pertinente que cela. Il est évident que le fait de crier au feu crée un danger immédiat, ce qui n'est habituellement pas le cas quand on lance des insultes ou qu'on expose une théorie raciste. En pratique, divers pays ont adopté des positions juridiques différentes à cet égard. Aux États-Unis, on admet généralement que la liberté d'expression garantie en vertu du Premier amendement ne devrait pas être strictement limitée par les préjugés qu'elle pourrait occasionner à un groupe donné. Par contre, le Canada, la France, le Royaume-Uni et un certain nombre d'autres pays européens ont suivi une tradition quelque peu différente et adopté des lois restrictives qui condamnent la promotion verbale de la haine raciale, non seulement quand il s'agit d'une incitation directe à la violence, mais aussi quand, par le discours, l'auteur « fomentent volontairement la haine contre un groupe identifiable », pour citer le *Code criminel* du Canada.

La plupart des Canadiens conviennent que certaines restrictions sont justifiées dans le cas du discours haineux ; il reste néanmoins à déterminer si les poursuites intentées contre les groupes qui propagent des théories discriminatoires sur les différences raciales servent effectivement la cause de l'égalité, ou, au contraire, ne font que donner à ces groupes la publicité dont ils sont avides. Une partie de la réponse à cette question nous est donnée par l'histoire : le racisme organisé que

Plus inquiétantes encore ont été les révélations de comportements racistes de la part de soldats canadiens, y compris chez certains Casques bleus affectés à des tâches de maintien de la paix en Afrique. Dans le but de préserver leur réputation d'impartialité, les Forces armées canadiennes ont poursuivi les soldats impliqués et ont entrepris l'élaboration de programmes et de politiques anti-racistes plus efficaces. Évidemment, il ne suffit pas de réagir aux rapports des médias et aux incidents violents ; des mesures doivent être prises pour décourager les comportements racistes, dans le cadre du perfectionnement professionnel de nos militaires. Grâce à une approche anti-raciste plus complète et à un meilleur processus de sélection, les Canadiens en uniforme devraient être mieux préparés à défendre les valeurs fondamentales de tolérance et d'égalité dans l'exercice de leurs fonctions.

En 1993, d'autres Canadiens en uniforme — membres des forces policières — ont aussi été critiqués par des groupes communautaires pour leur attitude taxée de racisme ou d'insensibilité. Des questions ont encore été soulevées sur les cas où des suspects appartenant à des minorités visibles ont été abattus par la police, mais les préjugés raciaux dont on accuse cette dernière ne se limitent absolument pas à ces situations extrêmes. Amnistie Internationale a fait part de son inquiétude à la suite d'une descente de policiers à Vancouver en 1992 au cours de laquelle deux jeunes Canadiens d'origine chinoise ont été battus à coups de pieds et de poings. À Toronto, des femmes appartenant à des minorités visibles ont soutenu qu'elles avaient été soumises à des fouilles à nu dégradantes. Un agent de la police de Toronto a été identifié comme faisant partie du groupe Héritage Front, tenant de la suprématie blanche, et la GRC a dû présenter des excuses et verser une indemnité à une femme inuit qui avait été arrêtée et déplacée d'une prison à une autre pendant huit jours, pour témoigner au procès d'un homme qui l'avait violée.

En toute justice, il faut aussi dire que plusieurs corps policiers ont déployé des efforts considérables pour améliorer leur rendement en matière de relations raciales. La Gendarmerie royale du Canada, notamment, a appuyé les opérations du Centre canadien des relations policières interraciales et a en outre publié un livret destiné à ses employés et au grand public, pour démontrer son engagement vis-à-vis de la diversité. La GRC a aussi collaboré sans réserve aux évaluations entreprises à l'initiative de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, en reconnaissant que la représentation actuelle des minorités visibles au sein de la GRC demeure fort insuffisante.

De telles mesures contribuent certes à alléger les tensions mais il faut déployer des efforts plus dynamiques afin de lutter contre les crimes haineux, et ainsi rassurer les Canadiens que, pour les autorités, les

RACE, ORIGINE ET RELIGION

toutefois décidé de porter la décision en appel : elles ont non seulement demandé à la Cour fédérale de surseoir à l'ordonnance du tribunal, mais ont aussi exigé que M. Thwaites ne puisse toucher le montant adjugé pendant que la cause est en appel. En rejetant la seconde demande, le juge Jean-Eudes Dubé, de la Cour fédérale, a fait remarquer « qu'il fallait permettre à M. Thwaites de vivre les derniers jours qui lui restaient dans la dignité. » La somme adjugée devait donc être payée en attendant que l'appel, qui sera entendu au début de 1994, soit réglé.

En octobre 1993, disparaissait un homme dont la vie a été un exemple pour tous ceux qui aspirent à une société meilleure. Wilson Head est né en Géorgie en 1914, et a immigré au Canada en 1959. En 1975, il fondait la Urban Alliance on Race Relations qui, aujourd'hui encore, est l'un des organismes de pointe en matière de justice sociale dans notre pays. L'un des principaux projets qu'il a entrepris fut d'étudier la discrimination contre les Noirs, dans le cadre de l'enquête Marshall en Nouvelle-Écosse. Dans son rapport, il a écrit [TRANSCRIPTION] : « Bien évidemment, semble-t-il, une société démocratique vit un dilemme cruel quand elle promet des chances égales pour tous, mais qu'une partie considérable de sa population souffre de discrimination fondée sur sa classification raciale. » Le défi du Canada est encore le même que du vivant de Wilson Head, à savoir, trouver des façons nouvelles et pratiques de traduire en réalité sociale notre engagement égalitaire.

UN DILEMME CRUEL

Ce « dilemme cruel » trouve moyen de s'aiguiser encore, quand le niveau de vie est en jeu. Quand les temps sont durs et le monde est instable, les ethnocentrismes de tout genre s'exacerbent et s'exploitent plus facilement. Le Canada a été témoin, en 1993, de plusieurs événements qui, bien qu'isolés, n'en sont pas moins troublants. Tout au long de l'année, des organisations racistes ont poursuivi leurs efforts pour échapper à la loi, en exploitant des lignes téléphoniques à messages haineux dans plusieurs villes. On a aussi signalé que certains de ces groupes avaient entrepris une formation paramilitaire en Ontario et dans les Maritimes. Des membres de minorités visibles ont été victimes d'agressions, apparemment au hasard, mais brutales. Plusieurs bombes incendiaires, d'origine suspecte, ont été posées en Colombie-Britannique. Des croix ont été brûlées et des tracts racistes ont été déposés sur les pare-brise d'automobiles, en Ontario. Le Ku Klux Klan a défilé avec tambours et trompettes dans l'Estrie, au Québec. Des skinheads ont tenté de précipiter une femme noire sur les rails du métro à Montréal. Des tracts anti-Noirs ont été distribués dans des cours d'écoles à Halifax. Et des synagogues ont été vandalisées à Montréal.

d'avantage pour diminuer les risques pour la santé. Des études sur les prisons en Colombie-Britannique et en Ontario continuent de montrer qu'il existe un lien étroit entre l'usage de seringues pour l'injection de drogues et la propagation du VIH. Cela ne peut que renforcer ce que nous avons suggéré dans des rapports antérieurs, à savoir qu'il faudrait, à tout le moins, fournir aux détenus des agents nettoyeurs pour les seringues dont ils se servent. L'année dernière, le Solliciteur général a créé un Comité d'experts sur le sida et les prisons pour aider l'État à protéger la santé des détenus et du personnel carcéral, ainsi que pour prévenir la transmission du VIH dans les établissements correctionnels fédéraux. Le Comité a maintenant présenté des recommandations exhaustives, dont un certain nombre sont analogues à celles que nous avons soumises dans le passé. En plus de souscrire au principe général selon lequel les détenus devraient avoir autant accès que la population en général à des mesures préventives et d'autres mesures sanitaires, le Comité a également insisté sur l'importance de dispenser de meilleures informations et sur le besoin particulier de procurer aux détenus, dans les endroits qu'ils fréquentent régulièrement, de l'eau de javel, des condoms, des digues dentaires et des lubrifiants. Nous espérons que l'État étudiera soigneusement ces recommandations utiles, et d'autres, du groupe de travail du Comité et qu'il les mettra en œuvre.

Une affaire de compassion

L'an dernier, nous avons signalé que nous attendions la décision d'un tribunal des droits de la personne à propos de la plainte qu'avait déposée Simon Thwaites contre les Forces armées canadiennes. M. Thwaites avait été renvoyé des Forces armées lorsqu'on avait appris qu'il était séropositif. Le tribunal a entendu l'affaire cette année et s'est prononcé en faveur de M. Thwaites. Il est venu à la conclusion que :

les FAC n'ont pas poussé assez loin leurs efforts et n'ont pas fait tout ce qu'elles ont pu pour arriver à une évaluation correcte et raisonnable de la situation. Leur évaluation de l'état de santé du plaignant a été tronquée et elles n'ont pas établi si, en cas d'urgence médicale imprévue, celui-ci courait, du fait de sa maladie, des risques substantiellement supérieurs aux dangers auxquels les marins n'ayant pas de déficience s'exposaient habituellement en allant en mer, loin de toute installation hospitalière ou de soins spécialisés. Essentiellement, la décision du CMRC [Conseil médical de révision des carrières] de l'exclure des Forces ne reposait pas sur les renseignements médicaux, scientifiques et statistiques les plus documentés et les plus à jour.

Le tribunal a ordonné aux Forces armées canadiennes de payer à M. Thwaites la somme de 152 000 \$ en dédommagement. Ce dernier se trouvait à ce moment dans une situation financière difficile et avait besoin du dédommagement pécuniaire. Les Forces armées ont

dans la plupart des cas — tandis qu'un pourcentage infime (0,02 p. 100) avait consommé de la cocaïne. Quand on compare le coût de ces tests à l'utilité des résultats, la justification du maintien de cette pratique importune paraît plus mince que jamais. La Commission ne ferme pas les yeux sur la consommation de drogues illicites, mais nous continuons de nous opposer aux efforts qui sont déployés pour repérer le nombre fort faible de personnes (1 p. 100) qui peuvent être considérées comme des toxicomanes, en s'ingérant dans la vie privée des 99 p. 100 d'autres qui ne le sont pas. Les résultats d'un tel programme ne se sont pas révélés un moyen valable de repérer les employés qui pourraient constituer un risque sur le plan de la sécurité publique.

SIDA

Parmi le grand nombre de déficiences qui peuvent amener à soupçonner qu'elles sont l'objet de discrimination, peu sont plus délicates que l'infection par le VIH et le sida. Évidemment, les raisons ne sont pas longues à trouver, puisque le virus se transmet généralement par une relation sexuelle, une injection de drogue ou encore du sang contaminé. Cependant, si nos institutions publiques sont aujourd'hui bien plus conscientes des questions relatives au sida, elles n'ont pas nécessairement découvert le meilleur moyen de faire face aux problèmes de santé en soi, sans parler des répercussions sur le plan des droits de la personne.

Financement

La Stratégie nationale sur le sida annoncée en 1990 engageait le gouvernement fédéral à agir dans divers secteurs : l'éducation et la prévention, la recherche et les soins, ainsi que les traitements et le soutien. Quand cette stratégie a été renouvelée au mois de mars de cette année, le ministre responsable a déclaré que la somme de 37,3 millions de dollars par année qui avait été allouée pour la première étape passerait à 43,2 millions de dollars par année pour chacune des cinq années sur lesquelles s'étendrait la deuxième étape, soit de 1993 à 1998. Il s'agit là d'une augmentation considérable, mais nous sommes bien loin du montant de 55 millions de dollars par année que le Comité parlementaire sur le sida avait au préalable jugé nécessaire pour soutenir la stratégie actuelle. Tous reconnaissent que l'argent est rare, mais on peut assurément faire valoir que plus on investira d'argent à ce stade-ci pour prévenir la propagation du sida, plus les frais de santé et d'autres coûts diminueront ultérieurement.

Le sida dans les prisons

Nos prisons sont au nombre des endroits qui sont devenus particulièrement propices à la transmission du sida. Le Service correctionnel du Canada a donc pris une mesure de précaution utile en fournissant des condoms aux détenus, mais il convient de faire

position au sujet du dépistage des drogues. Nous croyons qu'aucun argument défendable ne peut être invoqué en faveur du fait de soumettre des industries entières ou de vastes groupes d'employés à des mesures de dépistage générales. Cette position repose sur trois faits : premièrement, rien n'indique que la société canadienne soit confrontée à un sérieux problème de toxicomanie ; deuxièmement, il y a encore moins de signes que les employés qui travaillent à temps plein ou à temps partiel sont aux prises avec un tel problème ; et, troisièmement, au moment où elles sont effectuées, les épreuves de dépistage des drogues ne sont pas un indicateur fiable de l'exécution sûre des tâches — dans le meilleur des cas, elles révèlent seulement qu'un employé peut avoir consommé une drogue particulière dans le passé, quelques semaines auparavant peut-être. Une meilleure surveillance serait un moyen plus efficace et efficace de s'assurer qu'au travail, les employés ne sont pas sous l'influence d'une drogue, au lieu de se lancer à la recherche d'une preuve de dépendance possible. Cette évaluation directe permet aussi à l'employeur de repérer les employés qui éprouvent d'autres difficultés susceptibles de mener à une crise sur le plan de la sécurité, comme l'alcoolisme, la consommation abusive de médicaments prescrits ou non prescrits, le stress et la fatigue ; aucun de ces problèmes n'est déterminé par la méthode plutôt simpliste d'échantillons sur laquelle s'appuient les programmes actuels de dépistage des drogues.

Un tribunal des droits de la personne qui étudie le programme de dépistage des drogues de la Banque Toronto-Dominion se penche actuellement sur un grand nombre de ces arguments. Le tribunal a déjà entendu l'argument de cette banque, selon lequel il y a plus de chances que les toxicomanes s'associent à des éléments criminels et qu'ils soient donc plus exposés à une influence criminelle susceptible de mener au chantage et, peut-être, au vol. La réponse d'un grand nombre d'observateurs est que, même si cela était le cas, un test de dépistage préalable à l'embauche n'indiquerait vraisemblablement pas qu'une personne est sensible à ce genre d'influence. Dans la pratique, le fait de soumettre à un tel test tous les candidats à un emploi a pour conséquence d'exposer ces derniers à d'autres enquêtes sur leur comportement en dehors des heures de travail, ainsi qu'à une discrimination éventuelle sur le plan de l'emploi pour cause de toxicomanie présumée, que cela ait ou non un rapport perceptible avec leur rendement au travail.

Les Forces armées canadiennes ont également poursuivi leur programme de dépistage des drogues cette année en prélevant des échantillons d'urine auprès de quelque 5 500 militaires. Les résultats ont montré que les membres des Forces armées n'ont pas plus de risque de consommer des drogues illicites que les membres de la population en général. Environ 1,3 p. 100 des personnes évaluées avaient consommé peu de temps auparavant une drogue illicite — du cannabis

DÉPISTAGE DES DROGUES

Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la

toxicomanie est une déficience, et les mesures que prennent les employeurs pour tenter de découvrir ou de punir les employés qui ont consommé des substances illicites peuvent donc donner lieu à de la discrimination. Nous avons énoncé à maintes reprises quelle est notre

du gouvernement fédéral. Dans son programme électoral, le nouveau gouvernement promettait de donner plus de vigueur à l'actuelle stratégie d'équité en matière d'emploi, et cette mesure sera certainement utile, mais il est de plus en plus évident que la situation que vivent les personnes atteintes d'une grave déficience au sein de la société canadienne aura besoin de quelque chose de plus qu'un remaniement dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Les données statistiques sont inquiétantes à l'extrême : parmi les Canadiens âgés de 15 à 64 ans qui ont déclaré souffrir d'une déficience grave lors du recensement de 1991 — et leur nombre excède de beaucoup le chiffre de trois cent mille — environ 75 p. 100 étaient inactifs et dépendaient de l'aide sociale. Chez ceux qui cherchaient activement un emploi, le taux de chômage était tout juste inférieur à 30 p. 100, soit près du triple du taux relatif aux personnes non atteintes d'une déficience, et nettement supérieur au chiffre comparable pour 1986. De plus, un grand nombre des personnes ayant une grave déficience ne travaillent qu'à temps partiel et dans un emploi faiblement rémunéré. Pour dire les choses sans ambages, l'écart s'agrandit entre les personnes atteintes d'une déficience mineure ou modérée et celles qui souffrent d'une déficience grave, et il est temps que les besoins de ce dernier groupe soient examinés et intégrés de façon plus précise dans les politiques de l'État et dans la législation. À titre d'exemple des mesures possibles, un important défenseur des droits des personnes handicapées a fait remarquer que le système allemand traite d'une manière plus efficace des difficultés spéciales que vivent sur le plan de l'emploi les personnes atteintes d'une grave déficience. Essentiellement, ce système trappe d'un impôt tous les employeurs publics ou privés dont l'effectif compte plus de seize personnes et qui négligent d'employer une proportion déterminée de personnes handicapées. Les montants perçus sont ensuite réinjectés dans des programmes conçus pour augmenter les chances d'emploi des personnes qui ne sont toujours pas entièrement incluses dans le système. L'aspect le plus attrayant de ce système est qu'il accorde des crédits supplémentaires aux entreprises qui emploient des personnes atteintes d'une déficience grave. Des systèmes analogues ont été mis à l'essai au Japon, en France et aux Pays-Bas. Bien qu'il reste à tenter une telle expérience dans le contexte canadien, la possibilité que ce système offre de mettre en évidence les employeurs peu actifs sur ce plan, tout en récompensant ceux qui prennent leurs responsabilités au sérieux, est attrayante.

Le Comité permanent a aussi rendu compte cette année de l'efficacité de mesures récentes visant à améliorer l'intégration et le traitement équitable des personnes handicapées dans tous les secteurs de la société. Il a conclu qu'en dépit d'un grand nombre d'activités superflues de la part de l'État, les personnes handicapées ne parviennent toujours pas, sur de nombreux plans, à trouver une place entière et égale dans le domaine de l'emploi. Plus d'un million de personnes handicapées en âge de travailler ne font pas partie de la population active, et selon des données dont le Comité a été saisi, environ 60 p. 100 des Canadiens en âge de travailler qui souffrent d'une déficience gagnent un revenu annuel de moins de 10 000 \$. Un tel gaspillage de potentiel humain est à la fois inexcusable et imprévoyant. Le principe qui sous-tend la *American with Disabilities Act*, selon lequel le coût des mesures d'emploi et d'adaptation est, à long terme, nettement inférieur à celui d'un système qui soutient un sous-groupe par diverses formes d'assistance publique, est tout aussi valable dans le contexte canadien.

Dans son rapport intitulé *Les personnes handicapées — une réalité*, le Comité de la Chambre des communes souligne aussi qu'il est plus que vraisemblable que les personnes handicapées qui bénéficient d'un soutien de revenu en obtenant un emploi perdront l'accès gratuit qui leur est donné à une gamme de services, y compris les médicaments et les aides techniques essentiels à leur bien-être. Qui plus est, les personnes handicapées qui acceptent un emploi ont besoin de savoir que ce dernier sera d'une durée raisonnable, que les avantages qu'elles obtiendront excéderont le coût des services dont elles ont besoin pour vivre avec leur déficience, et que cet emploi leur laissera un peu d'argent pour vivre. Si le système est conçu de façon telle que le bien-être de la personne est en fait menacé par la possibilité de travailler, il faut alors le changer. En outre, si le gouvernement a réellement l'intention de supprimer les mesures qui dissuadent les personnes handicapées de participer à la vie économique, sa première ligne de conduite sera de s'assurer que les politiques sociales, économiques et fiscales applicables vont toutes dans le même sens.

À ce jour, la performance combinée des ministères, organismes, sociétés d'État et autres employeurs du secteur fédéral n'est pas inspirante. En 1992, la représentation des personnes handicapées au sein d'organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* était de 2,5 p. 100, et, au sein de la Fonction publique, de 3 p. 100. Ces deux chiffres font triste figure par rapport à l'estimation de 5,4 p. 100 pour la disponibilité de la main-d'œuvre en 1986, sans parler du chiffre de 6,5 p. 100 en 1991. Depuis les six dernières années, les personnes handicapées n'ont accompli presque aucun progrès sous le régime de l'actuelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et encore moins au sein

qui ont davantage l'habitude de leur déficience ne devraient pas avoir besoin des services d'un accompagnateur. Le milieu des personnes handicapées soutient qu'il s'agit là d'une question qu'il appartient à la personne concernée de déterminer et que le fait d'exclure toute catégorie générale de déficience en se fondant sur des présomptions générales n'est pas compatible avec le principe de l'autodétermination. Les dispositions réglementaires semblent présumer, par exemple, que dans l'année qui suit, la personne qui est devenue aveugle ou paraplégique n'aura plus besoin d'accompagnateur, ce qui est une généralisation manifestement vaste. Il est vrai que certains paraplégiques qui ont beaucoup de force dans le haut du corps n'auraient vraisemblablement pas besoin d'un accompagnateur, bien que plusieurs autres en aient besoin. L'Office national des transports semblerait disposé à accepter un compromis et à offrir un tarif réduit à une personne handicapée qui voyage avec un accompagnateur si elle peut produire un certificat médical attestant qu'une telle disposition est nécessaire pour des raisons de sécurité.

Ce n'est pas la première fois que l'ONT et le milieu des personnes handicapées arrivent à des conclusions différentes au sujet des répercussions de ces dispositions réglementaires. Les deux parties n'ont pas réglé non plus la question de savoir comment répondre aux besoins des personnes qui, du fait de la nature de leur déficience, peuvent avoir besoin de plus d'un siège. Reste aussi à savoir si les personnes handicapées peuvent choisir l'accompagnateur qu'elles désirent ou faire appel de la décision d'un transporteur de ne pas accepter l'accompagnateur qu'elles ont choisi.

Dans un rapport publié en juin, le Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a traité de l'incapacité, jusqu'à ce jour, d'obliger les transporteurs à supprimer les obstacles indus, ce qui fait que les personnes handicapées ont peu de choix que de demander réparation, soit en invoquant la Charte soit en ayant recours à une plainte en matière de droits de la personne. Comme l'a fait remarquer le Comité, divers secrétariats, directions et sections des personnes handicapées au sein de l'administration fédérale fonctionnent trop en marge du ministère auxquels ils sont rattachés. Le Comité a aussi relevé la tendance qu'ont le Conseil du Trésor et le Bureau de Conseil privé à opposer leur veto aux recommandations et aux décisions de l'ONT, même lorsqu'elles sont le résultat de longues consultations menées auprès de la population. S'il faut qu'un organisme central relègue aux oubliettes des mesures similaires par manque de réelle détermination, il est difficile de croire que la stratégie nationale dont on parle tant permettra de régler les questions qui préoccupent le milieu des personnes handicapées.

Contrairement aux autres Canadiens qui exercent un emploi, les personnes handicapées sont souvent laissées en plan lorsqu'il est question de se rendre au travail. Mais le problème est plus profond que cela. Les moyens de transport sont indispensables à une participation pleine et entière à la vie dans notre société : ils permettent aux personnes handicapées de se rendre au stade ou au cinéma, de rendre visite à des amis et à des membres de la famille, de partir en vacances et de se rendre à des endroits éloignés — bref, de jouir des activités que la plupart des gens tiennent pour acquises.

Cela fait des années que l'on insiste sur ce même point. Statistique Canada a indiqué en 1990 que jusqu'à deux cent mille personnes handicapées âgées de plus de quinze ans avaient eu de la difficulté à voyager en avion, en autocar ou en train. Finalement, après cinq longues années, le projet de règlement sur les conditions de transport des personnes ayant une déficience entre en vigueur en janvier 1994. Il a pour objet premier de s'assurer que l'on fournit des services uniformes aux personnes ayant une déficience et d'exiger que les transporteurs acceptent qu'une personne choisisse de voyager avec ou sans accompagnateur. Il traite de questions telles que la façon d'identifier les voyageurs handicapés, la déclaration préalable de besoins spéciaux, le degré d'assistance à fournir à différentes étapes d'un voyage, les modalités relatives au transfert de passagers d'un fauteuil roulant à un siège d'avion, ainsi que le transport et le rangement des dispositifs d'assistance.

L'an dernier nous avons accueilli avec plaisir la promesse de régler une fois pour toutes la question des tarifs imposés aux accompagnateurs. Les modifications pertinentes au *Règlement sur les transports aériens* ont été officiellement publiées par l'Office national des transports en septembre 1993. Elles ont pour but de régler un problème de longue date, soit celui de savoir si un voyageur handicapé qui a besoin d'un accompagnateur doit être tenu de payer des frais supplémentaires. Les dispositions réglementaires publiées proposent de faire payer au voyageur des frais additionnels de 25 p. 100 lorsqu'il est accompagné. Cette mesure est présentée comme un compromis entre les souhaits des sociétés aériennes, qui faisaient payer jusqu'à maintenant des frais additionnels de 50 p. 100, et la position des groupes de personnes handicapées, qui ont toujours fait valoir qu'il ne faudrait pas exiger de frais supplémentaires. Nous sommes du même avis que ces groupes, compte tenu surtout du fait que le coût maximal que supporteraient les sociétés aériennes ne représenterait qu'une infime fraction d'une industrie de 7,5 milliards de dollars.

Selon les dispositions réglementaires qui régissent le tarif prévu pour les accompagnateurs, les personnes ayant certaines déficiences ou celles

La Société canadienne des postes a réagi de façon moins convaincante. Même si l'on nous a garanti à plusieurs reprises qu'un plan d'action à long terme est en voie d'élaboration, et qu'il comporte des objectifs et un calendrier précis, on ne nous a aucunement prouvé que des efforts concrets sont faits pour régler des problèmes d'accessibilité particuliers. Entre-temps, la Commission continue de recevoir des plaintes de clients handicapés, qui disent qu'un grand nombre des installations de la Société ne sont pas accessibles, surtout dans les régions rurales ou dans les pharmacies et les dépanneurs.

Des problèmes analogues sont venus gâcher le suivi accordé à deux autres études de la Commission sur la disponibilité d'appareils de télécommunications pour sourds (ATS) dans les bureaux fédéraux et de documents publiés sur supports de substitution. Nous avons découvert, par exemple, que la politique de communications du Conseil du Trésor ne prescrit pas que des publications doivent être disponibles sur des supports de substitution. Même si certains ministères ont fait des efforts de leur propre chef et que le Conseil du Trésor tente de s'assurer qu'ils fournissent bel et bien de tels services, il ne faut pas être un génie pour savoir que, dans le contexte financier actuel, c'est l'importance que chaque ministre accorde à cette question qui déterminera si les publications seront fournies ou non sur d'autres supports. D'un point de vue plus positif, le milieu des personnes handicapées a accueilli avec plaisir, et cela se comprend, la décision de la Bibliothèque nationale du Canada de produire une bibliographie de toutes les publications fédérales disponibles sur supports de substitution, entre 1981 à 1992.

En examinant la question de la disponibilité et de l'état des ATS, la Commission a découvert que l'on n'avait apporté que de modestes améliorations. Même si l'on affirmait que ces services fonctionnaient, il y avait des problèmes dans presque tous les organismes publics et dans toutes les régions du pays. Les ministères sont maintenant dotés des appareils nécessaires, mais un grand nombre d'entre eux n'ont pas de personnel qualifié pour répondre aux appels reçus. En 1993, nous avons aussi sondé quelques organismes du secteur privé à titre de comparaison : les deux tiers des ATS avec lesquels nous sommes entrés en communication répondaient la première fois, ce qui est un taux de réponse nettement plus élevé que celui des organismes publics, où le chiffre était inférieur à 50 p. 100. Cela est encourageant, mais il faut dire que le pourcentage d'entreprises du secteur privé qui n'offrent aucun service d'ATS est supérieur. Les clients handicapés sont donc confrontés à un choix désolant : une promesse de service qui ne fonctionne pas, dans le secteur public, ou un service plus efficace mais bien plus restreint, dans le secteur privé.

Dans l'étude que nous avons menée en 1990 sur l'accessibilité des installations publiques dans tout le pays, nous avons vérifié quelque trente-deux établissements gouvernementaux par rapport à la Norme d'aménagement pour accès facile de l'Association canadienne de normalisation ; nous avons ainsi déterminé que tous ces établissements étaient lacunaires. Nous avons donc été satisfaits de voir le Conseil du Trésor émettre une politique révisée sur l'accessibilité, qui exige que toutes les installations louées par le gouvernement fédéral ou lui appartenant soient conformes, d'ici 1995, à la norme de l'ACNOR. Il reste à voir combien de ministères respectent ce délai. Nul ne conteste que les temps sont difficiles dans la Fonction publique, mais la Commission serait déçue, et les personnes handicapées plus encore, si l'accessibilité, pour les personnes qui sont les moins capables de s'aider, devenait victime de compressions budgétaires.

La Commission communiquera avec les ministères et organismes qui ont pris part à l'étude menée en 1990 dans le but de déterminer quelles mesures ils ont prises pour que leurs installations soient conformes à la norme prescrite. Cependant, nos études sont, dans le meilleur des cas, de peu d'envergure, et le temps est maintenant venu d'effectuer une analyse plus complète. Après avoir écrit au bureau du Vérificateur général en novembre, nous avons eu le plaisir de recevoir de cet organisme la promesse de passer en revue les progrès accomplis par les ministères sur le plan de la réadaptation des immeubles publics en fonction des normes d'accessibilité, d'ici l'année 1994-1995. Le Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a aussi recommandé que l'on analyse en profondeur les dispositions législatives, les dispositions réglementaires et les lignes directrices fédérales qui portent sur cette question. L'objectif ultime est d'élaborer une norme d'accessibilité nationale qui serait applicable dans toutes les administrations canadiennes. L'adhésion à une norme de construction d'envergure nationale, par opposition à l'ensemble disparate de mesures différentes que nous connaissons actuellement, contribuerait grandement à dissiper la confusion qui règne à l'heure actuelle sur ce que l'on entend par des installations d'accès facile.

L'étude sur l'accessibilité de diverses installations bancaires et postales que nous avons réalisée en 1992 a mené à une évaluation généralement favorable. Aucune des installations que nous avons examinées n'était tout à fait exempte de problèmes, mais la norme de rendement générale était assez élevée. Depuis ce temps, diverses banques ont fait de la publicité pour bien faire savoir que les personnes handicapées sont des clients importants et que l'on s'efforce de fournir de meilleurs services. Nous soulignons en outre que les banques sont à mettre au point des plans d'adaptation afin de supprimer certains des obstacles matériels que nous avons relevés dans notre étude, notamment l'inaccessibilité de nombreux guichets automatiques et la hauteur des comptoirs. Nous suivrons de près les progrès réalisés à cet égard.

L'introduction d'un bulletin à renvoyer par la poste, à l'intention des personnes incapables de se rendre facilement aux bureaux de scrutin de leur localité, ainsi que l'abrogation d'une disposition de la Loi qui privait du droit de vote les personnes souffrant d'un handicap mental. Les résultats qu'Élections Canada a obtenus en expliquant ces changements et en s'attaquant au problème de l'accessibilité font de cet organisme un chef de file dans ce domaine, et ils montrent par la même occasion qu'avec la bonne disposition d'esprit, peu de choses sont impossibles ou exagérément contraignantes.

La détermination dont fait preuve Revenu Canada pour trouver des solutions, plutôt que d'offrir des excuses, mérite aussi d'être soulignée. Dans le cadre d'une entente de règlement conclue avec un plaignant, le ministère a convenu en 1990 de fournir des renseignements et des services de nature fiscale sous une forme accessible aux personnes handicapées. Depuis ce jour, le nombre de demandes de renseignements présentées sous cette forme ne cesse d'augmenter et, cette année, on en a compté plus d'un millier. Un certain nombre de groupes de défense des personnes handicapées ont loué les efforts que fait le ministère, ainsi que son empressement à consulter les organismes représentant ces personnes.

La réaction de Bell Canada aux préoccupations soulevées par l'Association des sourds du Canada a également encouragé la Commission. À l'occasion d'une réunion que nous avons organisée, les deux parties ont discuté en profondeur de l'intention première de la compagnie Bell d'enlever les appareils publics payants de télécommunication pour les sourds qu'elle avait installés à l'aéroport international Pearson de Toronto, au terminal n° 3. Non seulement la compagnie Bell a-t-elle accepté de laisser ces appareils en place, mais elle a aussi entrepris d'en installer à l'aéroport international d'Ottawa et au terminal n° 2 de l'aéroport Pearson. En prime, la compagnie s'est engagée à évaluer de façon plus exhaustive les services qu'elle fournit à ses clients sourds et malentendants. Les résultats de ce travail seront attendus avec beaucoup d'impatience.

Nous avons aussi accueilli favorablement la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de rejeter la proposition de plusieurs compagnies de téléphone visant à faire annuler ou restreindre considérablement la dispense actuellement consentie aux clients malvoyants, handicapés ou âgés, relativement au paiement des frais d'appel à l'assistance annuaire. La Commission et un certain nombre de groupes représentant les personnes handicapées se sont adressés au CRTC pour que cette dispense soit maintenue. On a fait valoir que les Canadiens aveugles et malvoyants ne peuvent que recourir à l'assistance annuaire s'ils désirent avoir accès au réseau téléphonique. Le CRTC a accédé à cette demande, au soulagement d'un nombre considérable de personnes handicapées.

d'adaptation, même mineures, mettent en péril la rentabilité et la compétitivité d'un organisme. Nous croyons nous aussi que les modifications, qui offraient une dispense générale aux Forces armées, étaient sérieusement désaxées. Le prétendu principe de l'universalité de service, selon lequel tous ceux qui servent dans les Forces armées, à quelque titre que ce soit, doivent être évalués par rapport aux normes physiques qui pourraient s'appliquer dans des situations de combat en temps de guerre, exclut en fait du service militaire de nombreux bons candidats ayant une déficience relativement négligeable.

Il est certes généralement reconnu que les mesures législatives peuvent contribuer davantage à limiter les possibilités qu'à les améliorer. Cela pourrait fort bien être le cas des révisions envisagées au Règlement afférent à la *Loi sur l'immigration* qui établiraient l'admissibilité pour raisons médicales des personnes désireuses d'immigrer au Canada à partir d'une formule qui permettrait de calculer si celles-ci imposeraient ou pourraient imposer un « fardeau excessif » aux services sociaux ou de santé au Canada. Nous sommes bien sûr d'accord qu'il faut veiller à bien gérer les fonds publics, mais cette procédure nous paraît exagérément inflexible ; ce qui importe au moment de déterminer l'admissibilité d'une personne c'est d'évaluer son cas individuellement et en fonction des circonstances qui lui sont propres.

ACCESSIBILITÉ

L'accessibilité est à la déficience ce que la glace est au hockey — sans elle, il est impossible de jouer. L'*idée* d'un accès complet et inconditionnel pour les personnes handicapées est généralement bien accueillie depuis au moins une génération, mais on ne peut dire, pour autant, que sa concrétisation est automatique ou ne suscite pas de contestations. Plus souvent qu'autrement, l'accessibilité est traitée comme un « après coup » administratif qu'on ne met en application que lorsque les problèmes plus pressants ont déjà été réglés. Il survenait toutefois de temps à autre des exemples de ce que les ministères et les organismes publics peuvent réaliser lorsque la prise d'un engagement vis-à-vis d'un principe est assortie de mesures constructives.

Le tohu-bohu politique des élections éclipse naturellement les efforts énormes qui sont déployés en coulisse pour s'assurer que tout se déroule sans anicroches. La dernière élection fédérale a cependant été l'occasion de trouver des façons originales de répondre aux besoins des personnes handicapées dans le cadre du processus électoral. Ceux qui ont suivi ce dossier sauront aussi que les progrès ne se sont pas réalisés du jour au lendemain. La question de l'accès universel remonte à l'élection de 1984, et même plus tôt, mais ce n'est qu'au mois de mai qu'un certain nombre de modifications à la *Loi électorale du Canada* ont finalement reçu la sanction royale. Ces modifications comprenaient

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Les nouveaux chiffres recueillis font aussi ressortir les problèmes particuliers qui se posent dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Ceux-ci révèlent en effet qu'une personne handicapée sur cinq environ n'avait suivi que des études de niveau primaire ou moins, comparativement à une personne sur douze au sein de la population en général, et 6 p. 100 seulement détenaient un diplôme d'études universitaires, contre 14 p. 100 pour le reste de la population. Plus de la moitié des personnes handicapées âgées de quinze à soixante-quatre ans étaient soit en chômage soit inactives, et parmi celles qui étaient en chômage, un pourcentage élevé croyait qu'on avait refusé de les embaucher à un moment donné au cours des cinq dernières années à cause de leur état. Et comme si ce tableau n'était pas suffisamment sombre, le Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a publié en 1993 un rapport intitulé *Boucler la boucle* où l'on montre que la fréquence des cas de déficience dans les collectivités autochtones est deux à quatre fois plus élevée que la moyenne nationale, et qu'un pourcentage élevé de ces cas sont soit de nature congénitale soit attribuables à un accident.

Nous avons déjà souligné l'alternance de promesses et d'inaction qui est en train de faire de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* une sorte de relique législative. Un exemple particulièrement malheureux de cet état de choses est l'engagement, pris depuis longtemps par le gouvernement fédéral, d'inscrire dans la Loi l'obligation claire de répondre aux besoins des personnes handicapées ainsi qu'aux besoins spéciaux d'autres groupes. Les arguments selon lesquels une telle mesure imposerait aux employeurs un fardeau démesuré n'ont en fait aucun fondement, sinon peu. Aux États-Unis, des données recueillies par le *President's Committee on Employment of People with Disabilities* dénotent au contraire qu'environ la moitié des mesures d'adaptation prises dans les lieux de travail coûtent moins de 50 \$, et moins de 500 \$ dans plus des deux tiers des cas. Certaines mesures d'adaptation peuvent bien sûr être dispendieuses, mais en bout de ligne, il ne s'agit guère là d'un mauvais investissement, car nombreux sont les employeurs qui reconnaissent eux-mêmes qu'à la longue, les résultats obtenus excéderont de loin les frais engagés.

Entre-temps, la mort au feuilleté, cette année, des modifications proposées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'a pas attiré outre mesure un grand nombre des groupes représentant les personnes handicapées. La modification que l'on proposait d'apporter aux mesures d'adaptation raisonnables, par exemple, était trop vague et aurait ajouté la notion de l'« efficacité opérationnelle » comme moyen de défense légal contre l'obligation de prendre des mesures d'adaptation sans toutefois la définir. Il est concevable que l'on puisse faire valoir, grâce à ce genre d'échappatoire, que des mesures

le taux de chômage des Canadiens autochtones était-il deux fois et demie la moyenne nationale, mais 17 p. 100 de ceux qui ont un emploi rémunéré touchent un revenu annuel inférieur à 2 000 \$. Ceux qui cherchent du travail ont déclaré qu'il n'y en avait guère pour eux, et dans près de 40 p. 100 des cas, leur expérience ou leur instruction ne correspondait pas aux emplois qu'ils pouvaient trouver.

En 1993, ni la législation fédérale sur l'équité en matière d'emploi ni les plans de formation des autochtones n'ont réussi à changer les choses. Les augmentations signalées dans les chiffres relatifs à l'emploi chez les autochtones sont, en bonne part, dues à une plus grande auto-identification parmi les employés existants. Malgré cela, les autochtones représentent 1 p. 100 d'une main-d'œuvre totale de six cent mille personnes, ce qui est bien en-deçà du taux de disponibilité de 2,1 p. 100 dont faisait état le recensement de 1986, sans parler de l'estimation de 3 p. 100 de 1991. Par ailleurs, en moyenne, les salaires des hommes et des femmes autochtones étaient de 14 et 11 p. 100 inférieurs aux salaires de l'ensemble des hommes et des femmes.

À première vue, les chiffres relatifs à l'emploi des autochtones dans la fonction publique fédérale paraissent sembler plus encourageants, mais la croissance totale depuis six ans s'est soldée par un maigre résultat de 0,2 p. 100, le pourcentage total étant passé de 1,8 à 2. En outre, si l'on ne tient pas compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les soixante-dix-huit autres ministères et organismes n'emploient, à eux tous réunis, que moins de quatre mille autochtones, soit 1,7 p. 100, alors que l'ensemble des autochtones représente pourtant plus de 3 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne totale. On peut difficilement être très optimiste quant aux promesses de plus grande autonomie gouvernementale et de meilleur développement pour les autochtones lorsque le présent régime obtient de si piètres résultats par rapport à ses propres engagements.

Si, aux yeux de nombreux Canadiens, la déficience est une notion quelque peu étrangère à leur propre vécu, les chiffres du dernier recensement révèlent qu'elle touche bien plus de gens qu'on peut le penser. Plus de quatre millions de Canadiens, soit 16 p. 100 de la population, ont déclaré qu'ils souffraient d'un certain degré de déficience en 1991, et, plus de huit cent mille ont déclaré qu'il s'agissait d'une déficience grave. L'augmentation par rapport à 1986 — environ 845 000 en tout — est principalement attribuable à trois facteurs : un recensement plus efficace, une population vieillissante, et un milieu dans lequel les personnes ayant une déficience sont moins réticentes à s'identifier. Cependant, quels que soient les motifs en cause, ces chiffres fort élevés signifient qu'il devient beaucoup plus facile de comprendre les risques de discrimination fondée sur ces motifs.

juridiction judiciaire n'entraient sérieusement l'établissement d'un système de justice distinct ou parallèle pour les peuples autochtones. Il y a cependant beaucoup de travail à faire avant que cette possibilité se réalise. Tout le monde n'est pas non plus convaincu qu'un système parallèle aboutira obligatoirement à une meilleure protection des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants.

Le sous-thème le plus important de la table ronde est certes que certaines formes de justice autochtone sont d'ores et déjà fonctionnelles. On y a rendu compte de divers arrangements, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique, jusqu'en Ontario et au Québec. Ceux-ci semblent indiquer que des instruments judiciaires organisés localement peuvent, à tout le moins, favoriser le sens de la participation communautaire dans le traitement des délits, et mieux harmoniser ce dernier avec les valeurs de réconciliation sur lesquelles reposent de nombreux systèmes autochtones traditionnels. La table ronde a reconnu cependant qu'il subsiste encore bien des fossés à combler sur les plans de la connaissance, de l'application pratique et de la confiance, avant qu'il soit possible d'adopter des réformes en profondeur.

SANTÉ

Cette dernière phrase s'applique peut-être même davantage dans un domaine qui touche directement et intimement la vie de chaque Canadien autochtone, c'est-à-dire la santé sociale et individuelle. Cela aussi a été le sujet d'une table ronde organisée sous les auspices de la Commission royale. Il n'est pas facile de se dégager de l'accumulation des statistiques horribles et symptomatiques sur la mortalité et la morbidité à cet égard. Mais si la guérison, dans son sens le plus large, doit devenir l'objectif premier de nouveaux rapports, il nous faut d'abord comprendre les causes sous-jacentes et l'ampleur de ces phénomènes. Les anomalies qui ont sans cesse marqué les relations entre les autorités non-autochtones et les communautés autochtones ont nettement contribué à miner les systèmes culturels de ces dernières. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure le retour à l'autodétermination réelle et la revalorisation des pratiques autochtones traditionnelles restaureront le bien-être général d'un si grand nombre de gens, mais il est clair que la poursuite de ce bien-être doit fondamentalement emprunter cette voie.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les Canadiens savent depuis longtemps que le triste sort des autochtones est aggravé encore par le sous-emploi et le chômage. La première étude jamais menée sur les autochtones et l'emploi, le revenu et l'éducation, qui a été publiée par Statistique Canada en septembre, nous a fourni un gros plan clinique de ces phénomènes. Non seulement

d'appartenance et avoir un but dans la vie. La table ronde nationale, organisée sous les auspices de la Commission royale pour se pencher sur ces problèmes, a exprimé l'avis que toute solution repose fondamentalement sur des questions de compétence et d'organisation. Ni les vieilles classifications des autochtones associées à la *Loi sur les Indiens*, ni les structures administratives désuètes qui en découlent, ni même la diversité des conditions culturelles et politiques qui existent chez les autochtones, ne permettent de croire qu'un simple rapiéçage suffirait. Les discussions de la table ronde sur les nouvelles formes d'affiliation autochtone et d'autonomie gouvernementale, sur l'accès au financement et aux services sans regard au statut, et sur le besoin de créer un organisme bien structuré de représentation des autochtones en milieu urbain qui ait l'oreille du gouvernement, donnent toutes une idée de la façon dont les choses doivent se dessiner.

Entre-temps, toutefois, les retombées d'un système fondé sur le statut continuent de donner d'autres maux de tête à ceux qui sont encore assujettis au régime de la *Loi sur les Indiens*. Cela fait maintenant près de neuf ans que le gouvernement a modifié cette Loi, pour veiller à ce que les hommes et les femmes soient traités de façon égale, pour ce qui est des questions relatives à leur statut d'Indiens inscrits. Ces modifications dites du C-31 se sont traduites par l'inscription de plus de 90 000 femmes et enfants autochtones depuis 1985. Mais la réintégration des femmes dans les réserves s'est révélée désespérément lente, entravée, à la fois, par la pénurie chronique d'infrastructures et de logements adéquats, et par l'accueil parfois tiède que ces femmes y trouvent. Certaines communautés sont allées devant les tribunaux pour faire annuler les modifications de 1985, en alléguant le besoin de protéger les intérêts collectifs des autochtones. En ce qui nous concerne, tout en reconnaissant la nécessité d'équilibrer les intérêts individuels et collectifs, nous ne pouvons admettre que les droits des femmes autochtones à une égalité fondamentale dans leur vie quotidienne au sein de leurs communautés soient sacrifiés sur l'autel d'une revendication censément supérieure. Tout système d'autonomie gouvernementale qui omettrait de reconnaître l'égalité inhérente de chacun des citoyens qu'il régit serait intrinsèquement contradictoire.

SYSTÈMES DE JUSTICE

Une table ronde sur les peuples autochtones et le système de justice, convoquée sous l'égide de la Commission royale, s'est réunie à Ottawa en novembre 1992 et a produit son rapport cette année. Bien que les litiges et les ruptures soient monnaie courante dans ce domaine depuis quelques années, la table ronde a soutenu, de façon encourageante, que les réformes n'étaient pas seulement urgentes, mais réalisables. La plupart des participants semblent partager l'analyse de M. Patrick Macklem, de l'Université de Toronto, qui est d'avis que ni la répartition

Les effets de ces bouleversements sont plus évidents chez les autochtones qui vivent en milieu urbain, encore que le problème ne touche pas qu'eux. Il est vrai que, comme l'a exprimé clairement la Commission royale dans un rapport publié cette année sur les peuples autochtones vivant en milieu urbain, les autochtones du Canada sont de plus en plus urbanisés, et que, pour beaucoup d'entre eux, la ville n'a guère à leur offrir que misère, discrimination et aliénation culturelle. Qui plus est, la diversité des populations autochtones urbaines n'est pas particulièrement propice à la création de nouvelles communautés économiquement indépendantes. La situation se complique encore du fait que ces personnes dépendent de l'aide des autorités municipales et provinciales qui, dans la plupart des cas, les considèrent comme une simple partie de l'ensemble de la population. Il suffit de dresser la liste des maux qui affligent un grand nombre d'autochtones en milieu urbain pour comprendre que des mesures bien plus systématiques s'imposent, afin que, dans un monde dur et en évolution rapide, ils puissent reprendre espoir, éprouver un sentiment

Quand, au cœur même de l'ancienne relation, on trouve un régime établi en vertu de la *Loi sur les Indiens*, qui, de bien des façons, mène à la ségrégation des autochtones et mine leurs traditions en créant une dépendance sociale, on ne peut guère se surprendre des difficultés auxquelles les deux communautés sont aux prises aujourd'hui. D'une part, la désolation économique de nombreuses réserves a encouragé l'exode des autochtones à la recherche d'une issue ; d'autre part, les modifications tardives à la *Loi sur les Indiens* ont permis à d'autres autochtones de s'inscrire en vue d'obtenir les avantages offerts aux Indiens inscrits.

Rétrospectivement, il est clair que le principe de la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones — et sa manifestation dans la *Loi sur les Indiens* et dans l'existence d'un ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — a tenté de rationaliser et de légitimer la relation entre colonisateurs et colonisés. En cela, le principe est vulnérable à plusieurs titres : d'abord, même en théorie, il est paternaliste ; ensuite, l'écart entre ce principe et sa mise en œuvre a atteint des proportions importantes ; enfin, et c'est peut-être là le point le plus important, son existence ne pouvait qu'être menacée avec le temps.

DES RAPPORTS À REFONDRE

il a contribué, il est impossible de ne pas y déceler les signes d'un traitement différentiel, aussi involontaire qu'il soit. L'abandon des responsabilités dont les Innu ont été victimes depuis des générations aurait, depuis longtemps, provoqué un tollé si les victimes avaient été des Canadiens non-autochtones.

compensations financières insuffisantes ressort bien clairement dans de nombreux aspects des anciens rapports entre Canadiens autochtones et non-autochtones.

D'autres preuves de ce genre d'attitude se sont manifestées sous diverses formes en 1993. En avril, la Commission royale sur les peuples autochtones a entendu les témoignages de familles inuit déplacées du Nord québécois à l'Extrême-Arctique, dans les années 1950. L'auteur d'un rapport antérieur rédigé pour la Commission canadienne des droits de la personne conclut que même d'après les normes de l'époque, le gouvernement fédéral avait mal géré sa responsabilité à l'égard des autochtones dans cette situation particulière. Et comme ce dernier ne s'est toujours pas excusé des souffrances infligées aux personnes déplacées, un observateur objectif de la situation des droits de la personne trouverait inévitablement que cela porte l'injure à son comble.

En 1993, le choc des cultures et la rupture de la relation de confiance se sont manifestés de la façon la plus flagrante qui soit chez les Innu du Labrador, et plus particulièrement au sein de la communauté traumatisée de Davis Inlet. En réponse à des demandes de la part de dirigeants innu en 1992, la Commission a demandé au doyen de la Section de droit coutumier de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, M. Donald McRae, d'enquêter sur certains aspects du traitement réservé à ces communautés par les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve. Plusieurs conclusions importantes ont été formulées dans le rapport présenté en août 1993 :

- le gouvernement a négligé d'assumer sa responsabilité constitutionnelle envers les Innu, lorsque Terre-Neuve s'est joint au Canada en 1949 ;

- à cause de cela, les communautés innu du Labrador n'ont pas bénéficié de services de même niveau et de même qualité que ceux dont jouissent les autres peuples autochtones au Canada ;
- les Innu Mushnuan ont été déplacés trois fois depuis 1947, et les conséquences ont été désastreuses pour eux ;

- depuis 1967, on n'a toujours pas procuré aux Innu les conditions de vie qui leur avaient été promises quand ils ont été déplacés à Davis Inlet, où ils vivent actuellement. On n'a d'ailleurs toujours pas corrigé certaines lacunes fondamentales, comme l'absence d'eau courante ou de systèmes d'égouts.

Quand on lit à quel point le gouvernement fédéral a failli à ses responsabilités et que l'on constate les problèmes sociaux auxquels

qu'« aux avantages, aux services et à la protection accordés aux autres Canadiens. »

Des dispositions comme celles-là pourrnt s'avérer cruciales quand la Commission royale soumettra ses recommandations globales sur l'autonomie gouvernementale, l'autoinsuffisance et les nouveaux partenariats. L'une des grandes sources de la confusion qui règne dans ces questions réside dans la définition de la nature exacte des rapports entre les divers ordres de gouvernement, qui devront résulter de toute restructuration des pouvoirs. En août, la Commission royale a publié un document de travail intitulé *Partenaires au sein de la Confédération*. Elle y soutient que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale est déjà garanti par la Constitution. En même temps, elle souligne que ce droit n'est pas inconditionnel et qu'il doit s'exercer dans le cadre de la Constitution canadienne. Ceci correspond essentiellement au point de vue que nous avons exprimé dans le passé ; le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit être accepté pour exister ; néanmoins, une reconnaissance plus formelle de ce fait dans la Constitution contribuerait sans doute à la création d'un partenariat fructueux.

RESPONSABILITÉS FIDUCIAIRES

Bien que le Canada semble se diriger vers l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, cela ne diminue en rien la responsabilité qu'a présentement le gouvernement du Canada de maintenir l'honneur de la Couronne en ce qui concerne ses responsabilités de fiduciaire. Dans le cadre de son acceptation de cette responsabilité, le gouvernement fédéral a institué la Commission des revendications des Indiens en 1991, un organisme d'enquête indépendant, chargé d'étudier les griefs résultant de questions telles que le non-respect des traités conclus avec les Indiens. En août, la Commission a rendu compte d'une enquête entreprise en octobre 1992, à la suite d'allégations de la part de deux Premières nations de Saskatchewan, qui soutenaient que le gouvernement fédéral s'était approprié quelques milliers de milles carrés de terres traditionnelles dans les années 1950, pour y établir le polygone de tir aérien de Primrose Lake.

La Commission est arrivée à la conclusion que, entre 1954 et 1961, les plaignants autochtones avaient été privés de la meilleure partie de leurs terres traditionnelles et de leurs moyens de survie, et qu'ils étaient tombés dans un cycle de désespoir et de pauvreté. Ne trouvant aucune excuse pour le gouvernement du Canada à cet égard, elle a écrit « qu'un fiduciaire doit observer les normes de conduite les plus strictes que connaisse la loi », mais que, par ses actes, le gouvernement a fait fi de ces normes. Ne nous faisons pas l'illusion de croire qu'il ne s'agissait là que d'une aberration isolée : l'abus de confiance arbitraire assorti de

sera » [d']élaborer des solutions intégrées susceptibles d'éliminer la confusion qui règne actuellement autour de questions telles que l'autonomie gouvernementale des autochtones, leur développement social et le renouvellement économique de leurs communautés. »

Parmi les questions que la Commission royale aura probablement le plus de difficulté à résoudre est celle de savoir de quelle manière financer une approche fondée sur l'autonomie gouvernementale dans la poursuite du bien-être social et économique des peuples autochtones, vu la grande diversité des communautés autochtones et de leur situation. Un simple changement de cap vers cette autonomie ne procurera pas en soi des moyens plus efficaces de satisfaire aux besoins matériels ou de faire respecter les droits de la personne dans ces communautés. Il suffit, pour s'en convaincre, de passer en revue certaines évolutions importantes qui ont marqué la vie des autochtones en 1993.

REVENDEICATIONS TERRITORIALES

L'ampleur de l'engagement du Canada à régler les revendications territoriales des autochtones a été souligné par la signature, en mai dernier, de l'entente territoriale la plus importante de l'histoire de notre pays. En vertu de l'accord territorial final sur le Nunavut, les 22 000 Inuit de la partie orientale des Territoires du Nord-Ouest deviennent propriétaires d'un territoire d'environ 350 000 km² et bénéficient d'un règlement financier de l'ordre de 1,14 milliard de dollars réparti sur 14 ans. La loi créant le territoire du Nunavut en 1999 a reçu la sanction royale le 10 juin. Selon l'annonce officielle, cette entente, conclue après plus de dix ans de négociations, est un traité moderne qui fixera, pour les Inuit et les autres Canadiens, les paramètres relatifs à la propriété et à l'administration des terres et des ressources d'un cinquième de la masse continentale du Canada.

De plus, en mai, un accord-cadre définitif a été signé entre quatre Premières nations du Yukon et le gouvernement fédéral. Bien que dix autres communautés autochtones du Yukon doivent encore conclure des ententes particulières, ce point culminant d'une vingtaine d'années de négociations méritait d'être célébré. Le titre sur les terres d'un territoire de plus de 41 000 km² sera transféré à une population de 8 000 autochtones, qui recevront en outre 242,6 millions de dollars d'indemnité, ainsi que divers revenus de location et de redevances, et des garanties de participation autochtone au développement et à l'emploi. Ce qui est important aussi au point de vue de l'autonomie gouvernementale, c'est que chacun de ces quatre groupes autochtones pourra adopter des lois régissant ses membres dans des domaines allant de la culture et de l'éducation à la santé et aux services sociaux, en passant par le règlement hors cour de différends. Qui plus est, ces ententes maintiennent explicitement intacte l'accessibilité aux programmes fédéraux offerts aux autres autochtones, de même

arriver à un partenariat véritablement fonctionnel qui rende justice à ce que les deux traditions ont de mieux à offrir.

MODES DE VIE

Ces dernières années, la Commission a tenté de faire sa part pour attirer l'attention sur les injustices et la mauvaise gestion qui minent les droits individuels des autochtones du Canada. Nous poursuivrons notre travail dans ce sens, jusqu'à ce que l'on observe des signes plus manifestes d'un effort collectif visant véritablement le renouvellement des liens entre autochtones et non-autochtones. Cependant, le regard sur les grandes iniquités occulte parfois certaines réalités : les deux principales cultures en cause ne sont ni statiques ni homogènes. Et pendant que nos dirigeants délibèrent sur une constitution idéale, la vie continue. En l'absence d'une grande structure fondamentale, toutes sortes d'arrangements ponctuels et fragmentaires viennent déplacer l'idéal d'une solution globale.

S'il fallait des preuves pour faire ressortir que la vie des autochtones n'est ni stagnante ni monolithique, le recensement de 1991 nous en fournit d'abondantes. Le nombre de Canadiens qui déclarent avoir des origines autochtones a connu une véritable explosion de 41 p. 100 en cinq ans, passant d'environ sept cent mille en 1986 à plus d'un million en 1991. Il est clair qu'une poussée de cette amplitude s'explique plus par un recensement plus fidèle que par une croissance démographique réelle ; mais il est toutefois évident que, dans la plupart des régions canadiennes, les communautés autochtones sont principalement jeunes, mobiles et en croissance. Malheureusement, jeunesse et croissance ne sont pas les seuls points qui ressortent des analyses de Statistique Canada. Comme nous l'avons souligné à maintes reprises, les taux de chômage, de maladie, de suicide, d'incarcération et d'abus d'intoxicants chez les autochtones dépassent, et de loin, les moyennes nationales. Ces données signifient qu'il faut aller bien au-delà des questions traditionnelles concernant, par exemple, la manière de satisfaire aux besoins essentiels des communautés vivant sur les réserves ; il s'agit plutôt de s'attaquer à la tâche plus vaste et plus complexe de forger les instruments qui permettront d'affronter efficacement toute la vaste gamme de problèmes affectant les autochtones, et de définir les genres d'interdépendance fiscale et économique qu'ils supposent.

LA COMMISSION ROYALE

C'est tout à fait pour tenter de résoudre ce genre de questions que la Commission royale sur les peuples autochtones a été créée. Elle a rendu compte au cours de l'année de ses deuxième et troisième séries d'audiences publiques, tenues entre octobre et décembre 1992, et entre avril et juin 1993. Après la quatrième et dernière série, qui aura lieu à la fin de l'année, la Commission aura la tâche prodigieuse de digérer une quantité énorme de témoignages et de recherches ; son objectif

L'année 1993 a été désignée Année internationale des populations autochtones. C'est dans le contexte de telles années ou décennies, que les pays déploient leurs plus beaux efforts. Bien que l'échec de l'accord de Charlottetown et son rejet par une majorité de Canadiens autochtones aient inévitablement refroidi les ardeurs — constituées notamment —, autochtones et non-autochtones continuent de chercher des améliorations pratiques plus immédiates. Cependant, notre Commission est toujours d'avis que le triste sort des autochtones du Canada constitue, de loin, le problème le plus grave qui afflige notre pays sur le plan des droits de la personne. Notre incapacité à trouver une solution plus globale ne peut que continuer de ternir la réputation et les réalisations du Canada.

Il est tout simplement impossible d'affronter résolument les nombreux problèmes que vivent les autochtones sur le plan des droits de la personne sans reconnaître à quel point ces problèmes sont profondément enracinés dans deux perspectives fort divergentes de notre histoire économique et culturelle. La difficulté à laquelle nous faisons face aujourd'hui ne ressortit pas de ce que ces perspectives sont obligatoirement parallèles, mais de ce qu'elles sont devenues partie intégrante d'une symbiose complexe qui les rend tout simplement indissociables. Il est sans doute vrai, par exemple, que la vie de nombreux Canadiens non-autochtones s'est enrichie grâce au développement unilatéral, aux inondations et à l'exploitation minière, forestière et halieutique de terres et d'eaux dont se servaient naguère les peuples autochtones. Mais il est également vrai que la vie d'un grand nombre de ces derniers, aussi involontaire que ce fût, s'est retrouvée intimement liée à l'économie contemporaine que ces activités représentent à certains égards.

Par conséquent, que l'on parle d'autonomie gouvernementale ou de services sociaux, de revendications territoriales ou d'équité en matière d'emploi, il est important que nos réflexions ne soient pas trop simplistes. Au point de vue des droits de la personne, il est évident, depuis des décennies, que la discrimination dont sont victimes les autochtones du Canada est surtout imputable à une confusion fondamentale au sujet de la nature de leur égalité avec les autres Canadiens. Paradoxalement, en dépit du « statut spécial » et de la ségrégation qui sont implicites dans la *Loi sur les Indiens*, par exemple, les peuples autochtones des réserves n'en ont pas pour autant échappé à l'empêchement de valeurs étrangères; d'autres ont été amenés à chercher leur voie dans le grand courant canadien, où ils n'ont quasi aucune protection. La tâche qui nous attend ne consiste donc pas simplement à rejeter cette relation paternaliste et unilatérale, qui est toujours inscrite dans nos lois aujourd'hui; il s'agit maintenant d'en

respect de la diversité dont dépendent tous les droits de la personne. Bien que le Canada puisse s'enorgueillir de son adhésion aux principes de tolérance et d'équité, on y trouve aussi certaines valeurs qui ne sont pas si faciles à concilier avec la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Avec les moyens très limités dont elle dispose, la Commission axe ses efforts sur quatre volets :

- elle tente de faire connaître au public ce qui se fait pour régler les plaintes relatives à la discrimination, notamment en rendant publiques les décisions importantes des tribunaux des droits de la personne ou des tribunaux judiciaires ;
- elle essaie de faire en sorte que les organisations tout autant que les simples citoyens soient conscients de ce qu'ils doivent faire pour créer un milieu exempt de préjugés, de harcèlement ou d'intimidation ;

- elle travaille avec d'autres groupes et organismes afin d'amplifier le message des droits de la personne et de le diffuser au sein de la collectivité sous une forme à laquelle celle-ci puisse s'identifier ;
- elle tente par dessus tout d'amener les Canadiens à se rendre compte à quel point la protection systématique des citoyens et des groupements vulnérables contribue à l'affirmation de nos valeurs communes et aide à immuniser notre société contre des attitudes qui peuvent faire beaucoup de tort.

EN GISE DE CONCLUSION

Comme les chapitres suivants le montrent, il est peu probable que l'on assiste chez nous, dans un avenir prévisible, à une atténuation des problèmes liés aux droits de la personne. Comme le disait Molière, « Les effets décident mieux que les paroles » et il est légitime de conclure que le Canada, en 1993, s'est montré beaucoup plus enclin à faire la morale qu'à élaborer des solutions détaillées. Or, en cette matière, les progrès sont illusoire si l'on s'en tient au niveau des principes. La Commission a préconisé, sur le plan international, un renforcement global des mécanismes de surveillance des droits de la personne. Il faudra également mettre en œuvre un mécanisme équivalent pour répondre aux menaces qui pèsent dans notre propre pays sur la justice et l'équité, et continuer de rappeler à toutes les autorités canadiennes que nous devons nous attendre à être jugés à l'aune des normes élevées que nous sommes fixées.

Dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, le stimulant des modifications à la Loi, une fois de plus, ne s'est pas matérialisé et la collaboration des autorités du secteur public n'a pas été très encourageante. Cela explique que, malheureusement, le programme a connu une autre année de marasme bureaucratique quasi total. La Commission a quand même réussi à conclure des règlements concrets et utiles dans neuf autres des enquêtes et examens entrepris depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986. En revanche, sept demeurent en suspens en attendant que les règles du jeu soient tirées au clair par les tribunaux ou le législateur. La publication des données du recensement de 1991 a confirmé en grande partie la persistance des écarts entre la disponibilité de la main-d'œuvre chez les autochtones et les personnes handicapées, et leur représentation au sein des organisations assujetties à la Loi ainsi que dans les ministères et organismes fédéraux.

Au chapitre de la parité salariale, la situation laisse encore davantage à désirer. Si la Cour suprême a reconnu que le travail accompli par les femmes — à la maison comme sur le marché du travail — a été constamment dévalorisé, ni le gouvernement, ni bon nombre des employeurs assujettis à la réglementation fédérale ne se sont montrés davantage disposés à en tirer les conséquences pour les emplois à prédominance féminine au sein de leurs effectifs. Bien que la Commission soit parvenue à régler seize plaintes au cours de l'année, le gouvernement ne manifeste toujours pas la volonté de faire de la parité salariale un élément actif de notre législation. De plus, vu les retards continus et les interminables audiences du tribunal qui ont caractérisé le déroulement des plaintes d'importance capitale touchant plus de soixante-dix mille emplois de la fonction publique, on n'a guère de motifs d'espérer que les divergences de points de vue fondamentales seront bientôt résolues.

SENSIBILISATION

Dans l'ensemble, donc, il n'y a pas de quoi pavoiser. Comme nous l'avons signalé plus haut, toutefois, le nouveau gouvernement a promis de redonner vie aux modifications législatives sur l'égalité et l'équité en matière d'emploi. Nous ne pouvons qu'exprimer l'espoir que, au cours de l'année qui s'amorce, ses actes seront aussi éloquentes que ses paroles.

S'il y a un domaine où la Commission n'a pas à attendre des modifications d'ordre législatif ou administratif pour s'acquitter de son mandat, c'est bien celui de la sensibilisation des citoyens. Abstraction faite de l'éternelle insuffisance des ressources, tout organisme de défense et de promotion des droits de la personne doit trouver des façons efficaces de favoriser, au sein de la population, l'authentique

Les activités liées à l'acceptation, à l'examen et au règlement des plaintes continuent de former l'essentiel du travail de la Commission. Grâce aux ressources à court terme consenties par le Conseil du Trésor et à une rationalisation accrue de nos méthodes de gestion des plaintes nous avons pu réduire considérablement notre arriéré de plaintes cette année et espérons être en mesure, en 1994, d'arriver à un équilibre entre le nombre de nouveaux dossiers et le nombre de dossiers classés, pour la première fois depuis de nombreuses années. La Commission a également établi un nouveau record cette année au chapitre du nombre de plaintes traitées ; ce résultat est attribuable, en partie du moins, à ses efforts renouvelés en vue d'en arriver à des règlements acceptables sans recourir aux tribunaux des droits de la personne.

- d'améliorer l'efficacité du processus de règlement des plaintes et des mesures correctrices auxquelles il donne lieu ;
- de perfectionner les mécanismes par lesquels la Commission incite les organismes fédéraux ou assujettis à la compétence fédérale à remédier aux problèmes de discrimination systémique dans les domaines de l'emploi et de la rémunération ;
- de contribuer à la mobilisation de l'opinion publique à l'égard de certains problèmes — revendications des autochtones, agressions sexuelles, relations entre les groupes ethniques, autonomie des personnes handicapées.

Tout en réclamant une amélioration des lois, des règlements et des mécanismes de changement, nous devons également tenir compte de ce que la Commission peut ou ne peut pas faire avec les moyens à sa disposition. Notre travail comporte plusieurs aspects et nous visons, pour chacun d'eux, à devenir le plus productif possible. L'essentiel est de maintenir un juste équilibre entre les deux volets de notre mandat : la fonction décisionnelle et la promotion des droits de la personne. Cela signifie que nous devons continuer à nous efforcer :

LE TRAVAIL SE POURSUIT

phénomènes sont davantage dénoncés qu'autrefois, et que nous refusons de plus en plus de dissimuler les aspects moins reluisants de notre société. Il faut néanmoins conclure à l'existence, dans notre culture, de certaines tendances aux préjugés et à la discrimination auxquelles il faut résolument s'attaquer. Que des facteurs économiques, démographiques et géopolitiques contribuent à ces tensions, cela est indiscutable ; mais, en même temps, cela ne peut que souligner l'importance d'y faire face de manière systématique.

- des mesures visant à faire en sorte que la Commission canadienne des droits de la personne ait le pouvoir et les moyens de s'acquitter de son mandat législatif dans tous les domaines des droits de la personne, y compris l'équité en matière d'emploi ;

- l'obligation claire pour les employeurs et les fournisseurs de services de s'adapter aux besoins spéciaux, sous réserve d'une norme de « contraintes excessives » bien définie et universellement applicable ;

- l'inclusion sans équivoque de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite ;

- l'élimination totale de l'exception dont fait actuellement l'objet la retraite obligatoire, y compris de son application spéciale dans le cas des Forces armées canadiennes ;

- des dispositions visant à faire en sorte que l'article de la Loi portant sur l'« égalité de rémunération » oblige les employeurs à mettre en place des programmes obligatoires visant à favoriser activement la parité salariale ;

- la nomination, aux tribunaux des droits de la personne, de membres à plein temps ayant les connaissances et les compétences nécessaires.

UN CHANGEMENT DE CULTURE

Prenant la parole à l'occasion de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne en juin dernier, à Ottawa, la juge Beverley McLachlin de la Cour suprême a exprimé en ces termes le principe à la base des droits de la personne : « Tous, hommes ou femmes, gens de couleur ou blancs, vieux ou jeunes, handicapés ou non, ont la même valeur et les mêmes droits ». C'est à nous qu'il appartient d'intégrer à la culture canadienne la signification concrète de ces termes. Nous nous sommes dans une certaine mesure rapprochés de cet idéal, c'est incontestable ; mais 1993 nous a rappelé maintes fois que bien des obstacles s'opposent au progrès des droits de la personne.

Depuis quelques années, la documentation se fait de plus en plus abondante au sujet des inégalités et des injustices qui existent au sein de notre société. Le Canada n'est ni raciste ni violent, loin de nous l'idée de prétendre le contraire. Force est cependant de reconnaître la détresse des autochtones, la façon inacceptable dont les femmes sont traitées, les tensions raciales et l'exclusion systématique des personnes handicapées. Si le tableau paraît sombre, c'est en partie parce que ces

réussite, de tel ou tel échec ; nous devons mettre en lumière les mesures qui nous paraissent indispensables à des améliorations justifiées et durables au régime des droits de la personne.

MESURES CORRECTRICES D'ORDRE LEGISLATIF

Bien qu'elles ne constituent pas le seul moyen d'améliorer les choses, les modifications à la Loi témoignent au moins d'une volonté bien arrêtée de le faire. L'an dernier, à la même époque, certains d'entre nous mettaient leurs espoirs dans le projet de modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* déposé en décembre et dans la perspective de modifications à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Or, en fin de compte, ces espoirs ont été déçus. Cependant, il semble bien que le nouveau gouvernement a l'intention non seulement de réformer la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, comme le laisse entendre l'énoncé de politique libéral, mais également de proposer sans tarder des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il ne serait pas opportun ici de revoir tous les points sur lesquels le législateur devrait se pencher, mais il nous apparaît utile de réitérer quelques observations générales au moment où le nouveau Parlement entreprend ses travaux.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption en 1977. Quant à l'examen (obligatoire) de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrepris en 1991, il n'est pas encore terminé. Dans les deux cas, il subsiste des problèmes, connus depuis longtemps, au niveau du champ d'application, des définitions, de la surveillance et de la responsabilisation qui compromettent sérieusement l'efficacité de la législation. Autrement dit, le Canada se présente devant la communauté internationale comme un chef de file dans le domaine des droits de la personne alors que ses propres mécanismes de changement ont besoin d'être retapés.

Bien que la Commission ait accueilli favorablement, de façon générale le projet de loi déposé en décembre 1992, elle en a profité pour formuler certaines réserves importantes, dont l'essentiel se trouve dans le Rapport annuel de l'année dernière. Ce projet de loi étant mort au feuilleton, nous espérons que le nouveau gouvernement s'appliquera sans hésitation à corriger ces lacunes et trouvera rapidement le moyen d'améliorer la Loi. Outre les modifications qui ont déjà été proposées par les gouvernements précédents à un moment ou l'autre, nous estimons que les suivantes s'imposent de toute urgence :

- une disposition destinée à renforcer l'indépendance de la Commission canadienne des droits de la personne en la faisant relever directement du Parlement ;

auraient besoin pour être efficaces. Un comité de coordination formé de représentants de toutes les régions du monde a reçu le mandat d'assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions prises à Vienne et à Tunis.

Evidemment, quand elle met ainsi l'accent sur les mécanismes institutionnels, la Commission plaide sa propre cause. En effet, il ne serait pas très logique d'insister sur cette approche auprès des jeunes démocrates si nous n'étions pas convaincus de sa valeur chez nous. Il y a lieu de souligner que les organismes de protection et de promotion des droits de la personne ne sont vraiment pas assurés de conserver toute leur efficacité au Canada. S'il ne faut pas trop faire cas des menaces publiques pour restreindre leur action, nous ne pouvons pas non plus présumer que tout le monde au pays en reconnaît la légitimité et l'utilité, ou qu'ils sont à l'abri des problèmes qui assaillent les autres institutions publiques. Nous devons plutôt nous demander encore une fois, surtout au moment de transmettre nos idées à un nouveau Parlement, si le Canada fait tout ce qu'il peut pour protéger son patrimoine dans le domaine des droits de la personne. On aurait sans doute du mal à trouver un seul Canadien opposé aux droits dans leur sens général ; mais les gens qui s'y intéressent activement sont sans doute beaucoup moins nombreux.

UN RECUL DES DROITS ?

Comme il n'existe pas de consensus clair au sein de la population à cet égard, il est d'autant plus nécessaire de voir à ce que les droits auxquels souscrivent pratiquement tous les Canadiens soient énoncés dans toute leur ampleur et défendus avec beaucoup d'énergie. Il ne fait aucun doute que les grands espoirs suscités par la *Charte canadienne des droits et libertés* se sont quelque peu refroidis ces dernières années. C'est d'ailleurs à regret qu'il nous faut signaler que, malgré leurs recommandations répétées, les comités parlementaires, la Commission et les autres organismes de défense des droits de la personne n'ont pas réussi à amener le gouvernement fédéral à élargir les critères relatifs aux droits de la personne ni à renforcer les règles visant au respect de ces droits. L'inaction et les attermoissements ont eu pour effet global de marginaliser la lutte contre la discrimination et les inégalités.

Cela semblerait vouloir dire que les droits liés par exemple à l'autonomie des personnes handicapées ou encore à l'orientation sexuelle ou à l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes sont, jusqu'à un certain point, secondaires par rapport aux grands enjeux constitutionnels et économiques du moment. Comment conclure autrement quand les autorités nous promettent constamment des réformes, pour ensuite battre en retraite lorsque vient le moment d'agir ? En passant en revue une autre année décevante sur le plan des résultats, nous ne pouvons nous contenter de faire état de telle ou telle

seconde idée, tout aussi importante, c'est que la protection des droits de la personne, au niveau pratique plutôt qu'à celui des garanties théoriques, dépend de la qualité des mécanismes prévus à cette fin et de la possibilité de s'en prévaloir.

Le principe de l'universalité est un sujet litigieux. En effet, d'aucuns prétendent qu'il existe une hiérarchie de droits, selon laquelle il faut d'abord favoriser le développement économique si l'on veut ensuite être en mesure de s'occuper des droits civils et politiques, et il ne peut être question d'imposer ceux-ci aux pays en développement au nom de l'universalité. En dernière analyse, toutefois, il importe de reconnaître le caractère fondamental et indivisible des droits de la personne. En acceptant, au départ, l'idée qu'il y a plusieurs degrés et conditions de dignité, on s'engagerait sur un terrain des plus glissants.

C'est pourquoi nous sommes heureux que le Canada se soit joint aux autres participants, à Vienne, pour réitérer que « le caractère universel » des principes internationaux des droits de la personne « est incontestable » et qu'il « est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ». Mais dans le domaine des droits de la personne, on ne saurait se contenter de résister aux pressions politiques ; il faut se donner les moyens de faire respecter ces droits. Il s'agit là également d'un aspect important du message que le Canada et la Commission ont exprimé à Vienne.

Au cours des dernières décennies, notre pays s'est doté de compétences remarquables dans la protection et la promotion des droits de la personne, et il peut avec raison s'enorgueillir de l'action menée, sur le plan institutionnel, afin de les rendre plus efficaces. Au fil du temps, l'importance des institutions nationales des droits de la personne est également devenue plus évidente aux yeux de la communauté mondiale. Pour la première fois, la conférence de Vienne s'est penchée tout particulièrement sur la façon dont les spécialistes pourraient s'entraider en créant et en renforçant de tels organismes et en mettant en commun leur savoir-faire dans les domaines du droit et de la procédure. Cette préoccupation fut également un thème majeur pour les représentants de la Commission présents à la réunion parallèle des institutions nationales où, avec d'autres, ils ont proposé la création d'un mécanisme propre à favoriser le développement d'un réseau plus complet d'institutions nationales et à faciliter l'échange d'expertise.

À l'occasion d'une réunion de suivi qui s'est tenue à Tunis, en décembre, les représentants de quelque trente-cinq institutions nationales ont donné des précisions sur le rôle qu'ils pourraient jouer dans la promotion des droits de la personne et sur les pouvoirs dont ils

Dans un monde de plus en plus conscient de ses liens d'interdépendance, le Canada occupe une place privilégiée : en raison de son niveau de vie, bien sûr, mais également de son histoire relativement pacifique et de ses institutions qui, dans l'ensemble, fonctionnent bien. C'est pourquoi la plupart des Canadiens reconnaissent qu'il leur faut d'une part demeurer fidèles, en matière de droits de la personne, aux principes dont l'application leur a été salutaire, et d'autre part partager leurs privilèges avec les citoyens d'autres pays. Sur l'un comme l'autre plan, les choses n'ont pas été particulièrement faciles en 1993, mais la situation progresse.

La résurgence apparemment incessante des troubles dans le monde donne peut-être encore plus à réfléchir que leur ampleur géographique. Il est difficile même de parler de droits de la personne dans un contexte où, jour après jour, les médias font état de crimes de guerre, d'infanticides, de famine et de tueries aveugles. Mais il ne sert à rien de se décourager ni de faire l'autruche en nous disant que, heureusement, de pareilles choses n'arrivent pas ici. La tâche à assumer par ceux et celles qui ont à cœur les droits de la personne est toujours bien pratique : il s'agit de faire valoir les idéaux de tolérance et de respect dans un monde en butte aux conflits et à l'incompréhension. Mili neuf cent quatre-vingt-treize n'a certes pas été une très bonne année du point de vue de l'interventionnisme international, mais ce serait une erreur de considérer comme perdus les nombreux efforts déployés, avec un très large appui d'ailleurs, pour apporter un peu plus de paix, de stabilité, de justice et d'espoir dans les points chauds du globe. Nous, Canadiens, sommes bien placés pour apprécier la valeur de telles actions. Nous profitons également des avantages susceptibles d'en découler, tant chez nous qu'à l'étranger.

L'ÉTABLISSEMENT DES NORMES

Avant d'aborder les progrès des droits humains dans notre pays, rappelons-nous que 1993 a été une année spéciale dans ce domaine à l'échelle internationale. Ce fut le quarante-cinquième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et, en même temps, la première fois en vingt-cinq ans qu'un congrès mondial réunissait des représentants nationaux et des organismes non gouvernementaux pour débattre des droits de la personne et des grands principes qui sous-tendent les institutions de défense de ces droits.

De notre point de vue, deux grandes idées ont été au centre des travaux de la conférence mondiale qui a eu lieu à Vienne en juin. La première, c'est que, une fois prises en considération les différences locales et culturelles, le respect de la dignité de tous les êtres humains doit demeurer la norme universelle et l'objectif commun de tous ceux et celles qui se soucient de l'avancement des droits de la personne. La

ailleurs. Bien sûr, il y a des incidents de racisme et de violence contre les femmes, comme nous en ferons état plus loin. De même, nous pouvons démontrer que le gouvernement n'a pas su répondre adéquatement aux besoins des personnes handicapées. On ne peut, en outre, rester indifférent au triste sort des autochtones du Canada. Tout cela fait-il du Canada une société raciste ou indifférente ? Je n'en suis vraiment pas convaincu. Comme certains le diraient sans doute, cette situation s'expliquerait en partie du fait que nous avons le loisir d'accorder plus d'attention à ces questions que d'autres ne peuvent l'avoir. Quoi qu'il en soit, l'une de nos principales craintes est que nous ne fermions les yeux sur les inégalités. Aussi avons-nous adopté des lois pour nous assurer que cela n'arrivera pas, et nous avons enchaîné le principe dans notre constitution. Il n'en tient qu'à nous d'agir en conséquence.

À cet égard, nous n'avons certes pas remporté la médaille de la diligence. Au cours de mon mandat à la Commission, on nous a promis d'améliorer la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ; les mesures visant à éliminer l'écart salarial entre hommes et femmes font l'objet d'un interminable examen ; des engagements ont été pris à l'égard des droits des enfants, des femmes, des personnes handicapées et des autochtones. Et j'en passe. Toutefois, en termes de résultats concrets et appréciables, le bilan n'est guère impressionnant. Encore une fois, je ne crois pas qu'il s'agisse d'une attitude délibérément indifférente, mais l'inaction et la négligence peuvent aboutir au même résultat. Il y a eu d'autres priorités ; cela va de soi. Il reste que le Canada a toujours été prompt à dire aux autres de se surveiller ; il serait temps de nous administrer notre propre médecine.

J'espère que le nouveau Parlement partagera cette façon de voir les choses. Gouverner, c'est bien sûr choisir, et les choix, j'en conviens, sont pénibles. Il serait cependant plus que malheureux que pendant les années quatre-vingt-dix, les priorités relatives aux droits de la personne soient mises de côté à cause de la présence de trop nombreux intérêts contradictoires. Le Canada jouit d'une bonne réputation ; nous devrions en tirer profit, et ne pas la laisser se ternir. La Commission continuera certes d'en faire son tout premier objectif. J'espère que d'autres lui emboîteront le pas.

En terminant, je me permets de signaler que nous avons perdu cette année un grand ami des droits de la personne. Walter Tarnopolsky était un avocat dévoué et un inlassable champion de l'humanité et de la liberté. Érudite, juge et membre de notre Commission, il manquera énormément à tous ceux et celles qui ont à cœur l'égalité et la compréhension mutuelle au Canada.

Comme les pages qui suivent le montreront, nous sommes particulièrement conscients de la responsabilité que nous avons envers le nouveau Parlement de nous prononcer sur les réalisations et les échecs du Canada en matière de droits de la personne et de pointer la voie à suivre pour l'avenir.

Affirmer que 1993 n'a pas été une année record hors de nos frontières serait vraiment bien peu dire. En Afrique, en Europe de l'Est, en Asie et en Amérique latine, le carnage anéantit souvent tout semblant de droit. Même l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord présentent des signes alarmants de racisme et de désordres ethniques.

Paradoxalement, c'est aussi cette année que nous avons célébré le quarante-cinquième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, à Vienne, au mois de juin, lors d'une conférence mondiale sur les droits de la personne. Plus de cent soixante-dix nations et des centaines d'organismes non gouvernementaux ont participé à cette conférence, la première depuis vingt-cinq ans. À la surprise de plusieurs après des chamailleries interminables, les participants ont finalement adopté une déclaration reconnaissant l'universalité et l'indivisibilité des droits, tout en reconnaissant que les différences sociales ou culturelles puissent en tempérer l'application dans la pratique. De même, des institutions nationales telles que la Commission, lors de rencontres parallèles, sont parvenues à s'entendre sur des critères pour accroître l'efficacité des organisations de défense des droits de la personne. Elles ont ainsi commencé à jeter les bases d'un réseau international propre à favoriser la création et le renforcement de telles organisations.

Encore des paroles en l'air ? Je ne le crois pas. Je suis persuadé qu'il ne sert à rien d'adopter de beaux principes si l'on ne met pas en place en même temps des mécanismes accessibles aux gens ordinaires, et que tout véritable mouvement dans cette direction finira par porter fruit.

Entre-temps, au Canada, l'opposition apparente entre les concepts de diversité et de cohésion sociale a fréquemment été au centre du débat des droits de la personne. Nous sommes heureux, disons-nous, d'accepter peut-être mieux que nos amis et voisins de vivre dans une société pluraliste. Pourtant, en même temps, certains d'entre nous se sentent pour le moins mal à l'aise face à cette nouvelle situation et ne savent pas trop comment réagir devant les changements qu'elle suscite. On a pu le constater, par exemple, lors du débat sur l'immigration et les réfugiés l'an dernier. Selon moi, une chose est claire : il faut examiner ces questions franchement et sous tous les angles. Retourner les yeux ne réglera rien.

Tous conviennent cependant que les droits de la personne sont solidement enracinés dans notre pays contrairement à ce qui se passe

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « . . . dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances

d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Originaire de Bracebridge (Ontario), M. Stackhouse a siégé à titre de commissaire de 1990 à 1993. Il est professeur à la Faculté de théologie de Toronto et recteur émérite au Collège Wycliffe (Université de Toronto). Il a été président du Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne de 1986 à 1988 et a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986. Il a aussi participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de personne, tenue à Ottawa en 1985, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies à Genève en 1987, et à la conférence de la International Association of Official Human Rights Agencies à Philadelphie en 1991.

WILLIAM COLLINS

M^e Collins, dont la première nomination à titre de commissaire remonte à septembre 1988, a été nommé de nouveau en 1991. Il est associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's (T.-N.) ; il a aussi été président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien (Division de Terre-Neuve).

MARY LOUISE DICKSON

M^e Dickson, c.r., a été nommée commissaire pour la première fois en septembre 1988, et de nouveau en septembre 1991. Elle est associée à un cabinet d'avocats Dickson, Sachs, Appell & Beamman à Toronto et est directrice de l'Association canadienne des parapathétiques de Camp Awakening Inc. et de l'Association des finances du Barreau canadien. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

M^e Dupuis est originaire de Québec ; elle a été nommée commissaire pour la première fois en octobre 1989 et de nouveau en novembre 1992. Juriste chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec, elle est aussi avocate conseil principale auprès du gouvernement québécois pour ce qui touche les questions autochtones. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a aussi œuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé. Elle a participé en 1992 à la réalisation du premier programme d'appui à la démocratisation du gouvernement du Québec à l'intention des pays de la Francophonie. Elle est en outre associée au programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones.

ISABELLE IMPEY

M^{me} Impey, directrice générale du Centre Gabriel Dumont à Prince-Albert (Saskatchewan), et membre du conseil d'administration du Centre canadien pour les relations interraciales de la police, a été nommée membre de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan en 1988 et a siégé à titre de commissaire à la Commission canadienne de 1990 à 1993. Elle possède une formation en travail social et a œuvré au conseil de bande de Prince Albert de 1985 à 1991.

La Commission canadienne des droits de la personne, créée en 1977, est composée de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Les mandats du président et de la vice-présidente sont d'une durée de sept ans et celui des autres commissaires, de trois ans. Deux commissaires ont terminé leur mandat cette année. Aucun autre changement n'est venu modifier la composition de la Commission en 1993. Voici en résumé les notices biographiques des commissaires :

MAXWELL VALDEN

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Valden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, devenait ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

M^e Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^e Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

M. Bhatia est Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg ; il a été nommé commissaire pour un premier mandat en octobre 1989 et pour un deuxième mandat en novembre 1992. Il a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association et a en outre siégé au comité consultatif culturel de la ville d'Edmonton et de la province de l'Alberta. En 1980, il fondait le *Canadian Link*, anciennement le *Prairie Link*, un journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

103	COMPÉTENCE ET PROCÉDURE
105	NOUVER DES LIENS
	Un réseau en expansion
	Une base solide
	Construire des partenariats
	Faire progresser le dialogue
	Une ouverture sur l'extérieur
	Évoluer avec le temps
117	STRUCTURE DE LA COMMISSION
118	ORGANISATION
118	RAPPORT FINANCIER
119	TABLEAUX

Jouer franc jeu
La violence contre les femmes
Persécution
La valeur du travail des femmes
Le programme des aides familiaux résidents
Assurance-chômage
Le harcèlement
Les femmes dans les Forces armées
Représentation dans le secteur de l'emploi
Etat matrimonial et situation de famille
Orientation sexuelle

ÂGE

65

Retraite obligatoire
Personnes âgées maltraitées
Place aux enfants

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL

70

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

70

Modifications législatives
Six années de statistiques
Examens conjoints et enquêtes relatives aux plaintes
Vouloir c'est pouvoir

LA PARITÉ SALARIALE

79

Bilan
Les tribunaux
Devant les cours de justice
Pour clore

ÉTUDE DE CAS

84

ASPECTS DE L'ÉGALITÉ

84

RÉSOLUTION DES PLAINTES

89

Race, couleur, origine nationale ou ethnique
Âge
Sexe
Etat matrimonial et situation de famille
Déficience
Orientation sexuelle
Propagande haineuse

COMMISSAIRES	7
AVANT-PROPOS	11
VUE D'ENSEMBLE	13
<hr/>	
L'établissement des normes	Un recul des droits ?
Mesures correctrices d'ordre législatif	Un changement de culture
Le travail se poursuit	Programmes d'équité
Sensibilisation	En guise de conclusion
<hr/>	
QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE	21
LES AUTOCHTONES	21
<hr/>	
Modèles de vie	La Commission royale
Revendications territoriales	Responsabilités fiduciaires
Des rapports à refondre	Systèmes de justice
Santé	Représentation dans le secteur de l'emploi
DÉFICIENCE	29
<hr/>	
Dispositions législatives	Accessibilité
Transport	Représentation dans le secteur de l'emploi
Dépistage des drogues	Sida
RACE, ORIGINE ET RELIGION	42
<hr/>	
Un dilemme cruel	Agir contre la haine
Sensibilité aux subtilités	Progrès
Représentation dans le secteur de l'emploi	

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1994

L'honorable Allan Rock, C.P., c.r., député
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1993.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.



Maxwell Valden

320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1994
N° de cat. HR1-1993
ISBN 0-662-60236-6

Le présent rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, sur disquette informatique et en braille pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.



R A P P O R T
A N N U E L
1 - 9 - 9 3

ADMINISTRATION CENTRALE
Commission canadienne des droits de la personne

320, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATS : (613) 996-5211
Télécopieur : (613) 996-9661

**BUREAUX
RÉGIONAUX**

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
601-5657, chemin Spring Garden
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATS : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752
Télécopieur : (902) 426-2685

Adresse postale :

C.P. 3545
Succursale postale Halifax Sud
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

470-1253, avenue McGill College
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
ATS : (514) 283-1869
Télécopieur : (514) 283-5084

ONTARIO

1002-175, rue Bloor Est
Toronto (Ontario)
M4W 3R8
Téléphone : (416) 973-5527
ATS : (416) 973-8912
Télécopieur : (416) 973-6184

OUEST

750-605, rue Robson
Vancouver
(Colombie-Britannique)
V6B 5J3
Téléphone : (604) 666-2251
ATS : (604) 666-3071
Télécopieur : (604) 666-2386

**ALBERTA ET LES
TERRITOIRES DU
NORD-OUEST**

401-10506, avenue Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
ATS : (403) 495-4108
Télécopieur : (403) 495-4044

PRAIRIES

501-200, rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 1A8
Téléphone : (204) 983-2189
ATS : (204) 983-2882
Télécopieur : (204) 983-6132

1 • 9 • 3
A N N U E L
R A P P O R T

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

CAI
J720
-A56

A N N U A L
R E P O R T
1 • 9 • 9 • 4



NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Place de Ville, Tower A
320 Queen Street
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TTY: (613) 996-5211
FAX: (613) 996-9661

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
601-5657 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TTY: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752
FAX: (902) 426-2685

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

470-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TTY: (514) 283-1869
FAX: (514) 283-5084

ONTARIO

1002-175 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 3R8
Telephone: (416) 973-5527
TTY: (416) 973-8912
FAX: (416) 973-6184

PRAIRIES

501-200 Main Street
Winnipeg, Manitoba
R3C 1A8
Telephone: (204) 983-2189
TTY: (204) 983-2882
FAX: (204) 983-6132

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

10010-106 Street, Suite 308
Edmonton, Alberta
T5J 3L2
Telephone: (403) 495-4040
TTY: (403) 495-4108
FAX: (403) 495-4044

WESTERN

750-605 Robson Street
Vancouver, British Columbia
V6B 5J3
Telephone: (604) 666-2251
TTY: (604) 666-3071
FAX: (604) 666-2386

N A D I A N H U M A N R I G H T S C O M M I S S I O N

A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 9 · 4



© Minister of Supply and Services Canada 1995
Cat. No. HR1-1994
ISBN 0-662-61543-3

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1995

The Honourable Allan Rock, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1994 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'M. Yalden', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Maxwell Yalden

320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMISSION	7
PREFACE	10
I AN OVERVIEW	12
The Context of Reform	
Scope for Action	
Fault Lines	
Legislative Changes	
The Commission at Work	
A Final Word	
II LAWFUL PURSUITS	18
EMPLOYMENT EQUITY REVISIONS	18
Expanded Coverage	
Implementation and Enforcement	
Consequential Amendments	
ONCE MORE, WITH FEELING	22
III ISSUES IN HUMAN RIGHTS	27
ABORIGINAL PEOPLES	27
Promises of Change	
The Royal Commission	
Restarting Self-Government	
Land Claims	
Specific Claims	
Outstanding Grievances	
Justice	
The Will to Live	
DISABILITY	35
Employment	
Legislation	
Admissibility	
Accessibility	
Transportation	
Alternate Formats	
Drug Testing	
AIDS	
RACE, ORIGIN AND RELIGION	45
The Heritage Debate	
Words and Deeds	
Hate Propaganda	
The Canadian Way	

SEX	52
Violence	
Harassment	
Women in Federal Prisons	
Health	
The Legal Profession	
Women in the Canadian Forces	
Legislation	
Sexual Orientation	
AGE	62
Grey Areas	
Mandatory Retirement	
Rights of the Child	
Child Support	
IV EQUITY AT WORK	68
EMPLOYMENT EQUITY	69
Varied Fortunes	
A Closer Look	
Taking the Lead	
Falling Behind	
PAY EQUITY	77
Problems of Definition	
Yesterday's Tools	
Cross Purposes	
A Better Approach	
V CASE WORK	82
ASPECTS OF EQUALITY	82
RESOLUTION OF COMPLAINTS	84
Race, Colour, National or Ethnic Origin	
Age	
Sex	
Marital or Family Status	
Disability	
Sexual Orientation	
Hate Messages	
REMEDIES	96
JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS	98

VI WORKING TOWARD EQUALITY	100
Bringing Rights to Life	
Closer to Home	
The Human Dimension	
Getting the Word Out	
<hr/>	
COMMISSION STRUCTURE	108
ORGANIZATION	109
FINANCIAL STATEMENT	109
<hr/>	
TABLES	110

MEMBERS OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of seven years and the other Commissioners for terms of up to three years. Two members completed their terms this year and one new member joined the Commission. The following are brief biographies of the members.

MAXWELL YALDEN

Mr. Yalden was first appointed to the Commission in November 1987 and re-appointed in 1994. After joining the Public Service in 1956, he held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and as Deputy Minister of Communications. In 1977, Mr. Yalden began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until taking up his present post.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Mr. Bhatia, a Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India and founding member of the India Society of Winnipeg, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. He was at one time Director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association and has also served on the Cultural Advisory Committee of the City of Edmonton and the Province of Alberta. In 1980, he founded *Canadian Link*, formerly *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS

Mr. Collins was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. He is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He has also been President of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, Secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and Chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON

Miss Dickson, Q.C., was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. She is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dickson, Sachs, Appell & Beaman and a Director of the Canadian Paraplegic Association and the Canadian Bar Financial Corporation. Miss Dickson is also a former member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and past President of the Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

Mme Dupuis, of Quebec City, was appointed to the Commission in October 1989 and reappointed in November 1992. She is a Lecturer in Administrative Law at the École nationale d'administration publique of Quebec and Senior Counsel to the Government of Quebec on Aboriginal Affairs. Mme Dupuis has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services. In 1992 she was part of the Quebec Government's first program to assist francophone countries in the quest for democratization. She has also been involved in the research program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

SIGMUND REISER

Mr. Reiser was appointed in 1994 to a one-year term. The sole survivor of a family of twenty-one whose other members perished in the Holocaust, he emigrated to Canada in 1949 and spent his working life with London Life Insurance Company, retiring in 1988 as its Regional Manager. He also served for a time as a Director of the Life Underwriters Association of Canada. He now lives in Willowdale, Ontario and has been involved with B'nai Brith Canada and Beth Emeth Bais Yehuda Synagogue since 1968. From 1988 to 1993 he was a Council Member of the College of Physicians and Surgeons of Ontario and a member of its Discipline Committee. Recipient of a commemorative medal for service to Canadians in 1992, Mr. Reiser was elected in 1994 Vice-President of the College of Medical Laboratory Technologists of Ontario.

“All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

PREFACE

Writing these introductory words, one can hardly put to one side the acute contrast between the murderous world of the television screen and the peaceable land which we are fortunate to inhabit. What, one feels obliged to ask oneself, are we so interminably upset about in Canada?

Even in that too-often bloodthirsty outside world, there are more positive signs. There are parts of the globe which advance toward more democratic and prosperous conditions, although they may receive less front-page attention. There are constructive developments underway in Eastern Europe, in Asia, in Southern Africa and in Latin America. Even in the more limited world of human rights practitioners, there are some noteworthy events: a new national commission in India which has taken an outspoken stand on overly zealous anti-terrorism legislation, for example; or the courageous criticism of Russia's actions in Chechnya by that country's Human Rights Commissioner, something unimaginable a very few years ago.

In short, while there remains a dark spectre of internecine conflict which no amount of Pollyannaish dreaming can wish away, there are also worthwhile achievements to record on this Fiftieth Anniversary of the United Nations. And back home, there are some successes to report as well. The very breadth of the term 'human rights' may prevent one from seeing that our concerns are not those of much of the rest of the world, which watches with bemusement as we work out our destiny. That we do have genuine concerns for the equal treatment of our fellow Canadians should, however, be apparent.

On that front, we have to report a more than uneven performance in 1994. We are pleased at the appearance of long-delayed changes to the Employment Equity Act, which on the whole take a positive approach to that much misunderstood issue. At the same time, we could not help but be troubled at the unwarranted apprehensiveness, if not worse, at the prospect of including sexual orientation in the Human Rights Act as a forbidden ground of discrimination. And who would not be perplexed when conservative financial institutions and newspaper chains move to provide same-sex benefits to their employees well before a Government which prides itself on its social conscience?

As we report in the following pages, 1994 was also a year of promises as yet unkept, and more paper-shuffling in what seems an interminable series of studies. Settling aboriginal claims, for example, or measures to accommodate the disabled make fine undertakings, but those for whom they are intended must see the results before long if they are not to retreat into disillusionment about the capacity of the public authorities to deliver.

Finally, the year past at times witnessed a further heating up of tensions between those who promote what we have called me-firstism, and those who betray a mean-spirited suspicion of any sign of difference. Or between hair-splitting political correctness and indifference to one's neighbour. Surely it does not need repeating again that that way lies division and disunity, resentment and unhappiness, all of which are quite unnecessary in a country which is perfectly capable of absorbing differences whilst working toward a common, humane set of values.

Toward those values, at all events, we believe most Canadians wish to chart their course, as will our Commission in the year ahead.

M.F.Y.

I AN OVERVIEW

Altogether too many events this past year project a picture of human conflict which is not far removed from the Hobbesian nightmare of all against all. They also call into question the very foundations of human rights standards that are supposed to improve the condition of nations great and small around the globe. That being said, one might also draw more hopeful conclusions from a year that saw the launching of the celebrations surrounding the Fiftieth Anniversary of the United Nations. The battle for universal standards is now fully engaged, and it must be clear that the security of any society, anywhere in the world, is heavily contingent on our collective ability to make good on the promise of human rights for all. By more completely recognizing our duty to others as human beings we do no more than shoulder our duty to ourselves and to the rules we desire to live by.

THE CONTEXT OF REFORM

Even when all too frequent failures are taken into account, the vision of human solidarity that inspired the founders of the United Nations has done much to improve the human condition and keep the peace over the years. But it is no less apparent that we are a long way from guaranteeing to the inhabitants of our planet anything like a modicum of respect and well-being. Quite aside from the perennial logistical problems that are inherent in the UN idea, there are some serious doubts whether the organs of internationalism are capable of convincing action when the chips are down.

Ideas for improving the UN's ability to measure up to the growing array of human expectations are never in short supply, but in 1994 they took on new urgency. In his remarks to salute the launching of the UN's fiftieth year last October, Canada's Prime Minister stressed the need to make the UN more reflective of today's political realities, and outlined some of the ways in which this country would be prepared to help "adapt, modify, and renew" those institutions. Among the questions that are of particular interest to the Canadian Human Rights Commission, let us mention just three.

- How can Canada make sure that the universality and interdependence of human rights that were reaffirmed at the World Conference in Vienna in 1993 become a living force in the lives of people who may scarcely even have heard of the United Nations?
- What is the role of national human rights institutions in enabling governments to bring the dream of dignity and liberty for all within the grasp of people chronically deprived of fundamental human rights?

- How should Canada's rededication to UN goals and human rights principles be translated into better, stronger and more effective equality provisions here at home?

Canada and this Commission have welcomed the creation of a UN High Commissioner for Human Rights, with powers to oversee the implementation of the Vienna Declaration and co-ordinate human rights promotion and protection throughout the United Nations system. We have also recommended that the High Commissioner and the UN Centre for Human Rights receive a larger share of the regular UN budget in order to carry out their work more effectively. Beyond this, however, it is the observation of many human rights practitioners that the formal ratification of UN conventions and participation in the work of UN organs by member states bears no necessary relation to their human rights practices. It is only where the state has set up effective local mechanisms for protecting and promoting such rights that its citizens can be assured of a reasonable degree of freedom and respect. Diplomatic and other international interventions to bring about changes in human rights behaviour generally produce very little unless and until the seeds of institutionalized reform are also put in place by the country in question.

Moreover, it has been apparent in recent years that many countries are in fact seeking practical assistance in devising preventive and corrective mechanisms of their own, and that they look both to the UN and to more experienced and better equipped countries for help in achieving greater self-reliance in these matters. To that end, the Chief Commissioner chairs a Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions, whose aims are to define a process whereby existing institutions could more easily make their expertise available to countries wishing to move in that direction, and to make better use of the UN Voluntary Fund for Technical Assistance for that purpose. It is not realistic to expect to resolve rights crises after they have taken hold; more must be done to create circumstances which reduce the chances of their occurring, by ensuring that UN member states are better equipped to tackle human rights issues for themselves.

SCOPE FOR ACTION

Canada no less than the UN must "adapt, modify, and renew" its own human rights provisions and behaviour if it is to continue to deserve its present international reputation. We may congratulate ourselves on the many steps taken to ensure that all Canadians are effectively equal in their rights and freedoms, but that is not the end of the story, merely a creditable beginning. In looking at what was said and done by and for Canadians in 1994, we have to report a decidedly mixed bag of positives and negatives. It may be that this is akin to the polarizing trends to be found more generally in democratic societies, a sense that

on the eve of a millennium we are far from having a sure or common sense of our societal values, let alone a consensus on social action. Be that as it may, the Canadian record in 1994 was more remarkable for its promises than its achievements.

Our society still includes more than a sprinkling of racial, sexual and other biases that make themselves felt both in our institutions and on the street. Sometimes it is not any one eye-catching event that reflects the temper of the times. It may be more apparent, for instance, in a persistent undertow of opposition to allegedly uncontrolled immigration from countries with “different traditions”, a code phrase, one suspects, for different racial make-up. Or in inexplicable delays in dismantling the physical and institutional barriers that prevent Canadians with disabilities from taking their proper place in Canadian life. Or again, in subtle and not so subtle impediments to the advancement of women in the workplace. Or a persuasion that discrimination against homosexuals does not count in the human rights calculus because their sexual orientation is “unnatural”. The list could go on, but the point is clear: some Canadians still find the pursuit of social standards that value human beings equally — as human beings — hard to swallow in principle and perhaps even harder to reconcile with their vested interest in the prevailing Canadian hierarchies.

It is not easy to know what kinds of action will produce the best results. Where human rights are concerned, those in authority find themselves caught among conflicting preoccupations, all of which have to be harmonized within the limits of the public purse. Canadians are increasingly conscious of those limits and anxious to see their particular interests protected. If, as one Member of Parliament put it during the debate on the new Department of Canadian Heritage, “Canada is a land of justice and sharing”, then we need to do more to get across to Canadians what this country has to offer in that regard and, even more important, what can be done to make our rights and freedoms work for our mutual benefit.

FAULT LINES

A number of commentators have drawn attention in recent years to one aspect of the human rights endeavour that could easily become its Achilles heel, especially in developed societies. It is the fear that a competitive approach to rights could lead to what one observer has called “the triumph of the individual over society.” Instead of reinforcing our sense of social interdependence as human beings, and the mutual accommodation that ought to flow from that, human rights runs a risk of developing into a scheme of “dutiless entitlements” and rampant me-firstism. Needless to say, this was not what the framers of the Universal Declaration, or indeed the Canadian Charter of Rights, had in mind. What we have to guard against today is a danger that the affirmation of rights without reference to individual or societal

responsibilities may play into the hands of those who might use that fact to override minority interests.

We have not reached this point in Canada yet, but one can detect a backward pull in some quarters and a more general frustration with the “culture of complaint” that extreme forms of rightsism give rise to. This is part of the climate that needs to be taken into account in making the case for refurbishing Canada’s human rights regime. Human rights legislation — and *a fortiori* human rights education — must ensure that respect for human diversity reinforces rather than undermines the need for social mutuality, the awareness of what we owe to each other as citizens of a common space. Whether our particular interest be aboriginal self-government, independent living for people with disabilities, or genuine sexual, racial or age-related equality, these objectives cannot hope to prosper one against the other, but only through a common ethos of respect and support. If some Canadians question the thrust of human rights in this country, it is not the philosophical premises that are at fault, but a failure to explain and demonstrate how this vision translates for them in practical and every day terms. Whatever else a Department of Canadian Heritage may be expected to accomplish, it should, in our view, do considerably more than has been done to appeal to this Canadian appetite for “justice and sharing”.

LEGISLATIVE CHANGES

We had hoped to be able to express our satisfaction on the fulfilment in 1994 of long-standing promises to update and improve the Canadian Human Rights Act, but that was not to be. The sad truth is that the amendments package that had been maturing for so long seemed to lose its legislative priority for essentially one reason: it would formally include ‘sexual orientation’ among the prohibited grounds of discrimination. This is doubly unfortunate. First, because it again puts off to some unspecified future date a number of much-needed amendments which go considerably beyond the present controversy. And second, because it reflects a serious misunderstanding about the nature and purpose of the ‘sexual orientation’ amendment itself.

We will have more to say below about the prospective amendments. What must be said here is that anti-discrimination law is not designed to give preference to or to promote particular human characteristics but, on the contrary, to outlaw their use as a basis for unfair or prejudicial treatment. To see the inclusion of ‘sexual orientation’ in the Human Rights Act as somehow endorsing a particular life-style is a grave misreading of Canadian and international law. The purpose of that law is to protect *everyone* without differentiation, whether on grounds of age, disability, sex, race, religion . . . or sexual orientation. If

we effectively subtract an identifiable group from the law's protection, we not only leave members of that group at the mercy of discriminators, we also undermine the principle of anti-discrimination as it applies to every other group as well. In short, even if one makes an effort to understand why the Government has failed to act decisively to improve the Act, one can hardly fail to conclude that the reasons for the delay do not reflect creditably on Canada as a would-be leader in the human rights field.

THE COMMISSION AT WORK

Because the scope of human rights is so pervasive in itself and so central to Canadians' understanding of themselves, this Commission has always tried to interpret its mandate broadly and constructively. The task of trying to resolve individual complaints of discrimination continues to take the lion's share of our time; and incrementally it pushes out the borders of human rights jurisprudence, making them more inclusive and efficacious. Details of our efforts in that direction appear in Chapters V and VI of this Report.

But the resolution of disputes is only part of the story. We are also engaged in a much broader range of rights-related activities: the closing down of telephone "hate lines" aimed at scapegoating ethnic and other minorities; the ongoing pursuit of equal pay for work of equal value; a range of accessibility issues affecting people with disabilities; the propriety of pre-employment drug tests for would-be bank employees; the right to wear religious headgear in Canadian Legions; and our continuing effort on behalf of Canadian Forces members who are removed from the service because of the prevailing universality-of-service doctrine. A more complete accounting on these and other initiatives is presented in Chapters III and IV.

A FINAL WORD

One of the most provocative public debates of 1994 had to do with revisions to Canada's immigration policy and, by ricochet, to the purpose and validity of our multiculturalism and citizenship laws. By one reading, the growing number of "hyphenated Canadians" from increasingly exotic sources has the twin effects of diminishing the value of Canadian citizenship and encouraging divided loyalties. What we should be doing, in this view, is encouraging engagement in the broader Canadian society rather than exploitation of it. We feel bound to say that, whatever its shortcomings may have been, Canada's multicultural policy, as we understand it, has never aimed at fostering cultural differences for their own sake, but rather at easing the process by which all Canadians do, inevitably, become engaged in the life of their country.

Occasional appearances to the contrary, human rights is not about treating people as unidimensional — or hyphenated — members of this or that sub-group. It is about giving each and every individual equivalent credit as fully rounded and responsible human beings, whatever their skin colour, age, accent, sex, physique or cultural affiliations may be. Let us begin by admitting that this is a difficult thing to do; we are all humanly predisposed to prefer those most like ourselves. It is precisely because these things are not easy that we commit ourselves to human rights standards. Because they help to keep us up to the mark, and because they make us healthily conscious of the fact that there are many ways of being human. Practical loyalty to that ideal is as good a way of being loyal to our country as we can think of.

II **LAWFUL PURSUITS**

It had been hoped that 1994 would be doubly crowned by legislative changes affecting human rights in Canada. In the event, amendments to the Human Rights Act were not introduced on schedule, for reasons we have already discussed, but there was some measure of compensation in the fact that a Bill to amend the Employment Equity Act was tabled in December. In this Chapter we will review both the proposed changes to that Act, which are at present before Parliament, and some of the key features that we still wish to see in any eventual legislation to amend the Human Rights Act.

EMPLOYMENT EQUITY REVISIONS

The proposed changes to the Employment Equity Act reaffirm the Government's commitment to fairness in the workplace for all Canadians. The main aims of the new legislation are to broaden and strengthen the Act by ensuring that its coverage is more comprehensive and consistent, and that the obligations that it places on all sizeable employers in the federal sector are more systematically enforced.

The overall objective of the Act remains unchanged: all employers with one hundred or more employees are to determine the representation in their ranks of the four designated groups (women, aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities) and prepare and implement plans to promote more equitable employment for them. The principal revisions correspond to two commitments that were made by the present Government:

- to expand the legislative coverage to bring the Federal Public Service, agencies and commissions within the purview of the Act, in addition to some three hundred and fifty federally regulated employers already covered; and
- to increase the legislative authority for the Canadian Human Rights Commission to initiate investigations of employment equity issues.

EXPANDED COVERAGE

When passed, the new Act would cover all federal departments while also providing for the extension of that coverage to other portions of the public sector (e.g. the RCMP and the Canadian Armed Forces) by Order-in-Council. This would have what seems to us the highly desirable effect of applying essentially similar standards and procedures to all significant components of the public sector. We have serious concerns, however, about the two-step process for bringing the RCMP, the Forces and other organizations under the Act. This not only

preserves a difference of treatment within a supposedly single employment equity scheme, it may appear to suggest some deeper incompatibility between the aims of that scheme and the functions of the organizations named. Two other aspects of coverage are worth mentioning here: the way in which membership in one or more of the historically disadvantaged groups designated by the Act is to be determined; and the means whereby any under-representation of those groups is to be corrected. The new legislation is at some pains to respond to those critics who have suggested that some of the designated categories lacked precision, or that by setting numerical targets for achieving better representation of one or other of these groups the Act was resorting to affirmative action quotas of the kind that are applied in various situations in the United States.

The proposed law responds by clarifying that the term 'visible minorities' includes those persons, "other than aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour", and that 'persons with disabilities' means those with a "long-term or recurring" impairment who consider themselves — or think that an employer may consider them — disadvantaged in employment for that reason. The process of identification is essentially that of self-identification. We doubt whether one can usefully go much further than this in making sure, by way of definitions, that the remedial benefits intended by employment equity are genuinely directed to those who need them.

On the question of quotas, the revised Act makes quite explicit that employers are not required "to hire or promote unqualified persons" or, in the public sector, to set aside the merit principle that is enshrined in the Public Service Employment Act. In further clarifying that quotas may not be imposed on employers as a means of complying with the law, the revised law defines 'quota' as meaning "a requirement to hire or promote a fixed and arbitrary number of persons during a given period." No doubt even these explanatory definitions will fail to placate those who see nothing in employment equity but a conspiracy to deny jobs to white able-bodied males with superior qualifications. For our part, we believe the law now says what needs to be said on this controversial point, and it will be up to employers to improve the employment opportunities of qualified individuals from disadvantaged groups while not seeking to hire or promote any individual merely by reason of membership in such a group.

IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT

Two things will be crucial to the effectiveness of the new Employment Equity Act: first, thorough analysis and planning, to ensure that whatever measures an employer may decide to take are well-founded in their facts and reasonable in their goals; and second, a degree of access to the processes of analyzing, planning and measuring progress

that enables an independent auditor, in this instance the Canadian Human Rights Commission, to report impartially on the employer's compliance with the law.

The new Act also meets these two criteria very creditably. It not only spells out what is expected of employers by way of information-gathering and reporting, but also what constitutes a satisfactory employment equity plan and how employers are to monitor their progress and update their plans. The advantages of this arrangement are underscored in Part II of the Act, which outlines a scheme for ensuring compliance that relies on the Canadian Human Rights Commission to enforce the requirements of the Act. For this purpose the Bill sets out a "guiding policy" that would have the Commission resolve cases of non-compliance "through persuasion and . . . negotiation". In effect, this corresponds to a process that the Commission has successfully developed with various employers in the federal sector that have already entered voluntarily into joint reviews of their employment equity programs with us.

The new legislation takes this a step or two further by giving the Commission specific powers to obtain whatever information may be relevant and to require all reasonable assistance in the auditing process. Moreover, where the Commission's designated compliance officer is unable to negotiate an undertaking to rectify inadequacies in its plan, the Commission may direct the employer to remedy the defect — or submit the case to an Employment Equity Review Tribunal. We see two main advantages here. The Commission will have every opportunity to work with the employer to arrive at a suitable employment equity plan, thus forestalling some of the confrontational tactics that tend to go with complaint investigations. At the same time, should negotiations break down, a mechanism will be in place to resolve the problem as expeditiously as possible. With the co-operation of employers, which has in any case been growing in the last few years, this promises a much more efficient and less contentious regime than we have known so far.

CONSEQUENTIAL AMENDMENTS

The new Act does, however, contain a somewhat worrying *quid pro quo* in this connection. Among the consequential amendments to other legislation that are proposed, one would apparently limit our Commission's capacity to take complaints under the Human Rights Act. As we see it, a linchpin of the new Employment Equity Act, as of the old, is the development by employers of statistical information on the relative presence of members of the four designated groups throughout their organization. When reported to the Human Resources Department and the Commission, this information enters the public domain. The new Act correctly supposes that the

Commission will take action on any apparent imbalances, but, as presently worded, it would prevent filing a complaint under the Human Rights Act “based solely on information that purports to show that members of one or more designated groups are under-represented in the employer’s workforce.” We can understand, of course, that employers will wish to deal with the Commission on a confidential basis where business-sensitive employment data are concerned, and the Act properly makes it clear that such information is privileged. But one must also be careful not to remove the process of promoting equity plans too far from the scrutiny of those ordinary Canadians who are most concerned. There is room for some legislative adjustment here.

We also have reservations about a provision that would deny a human rights tribunal, where a complaint has been substantiated, the power either to order “positive policies and practices” to improve the representation of a designated group or to require “goals and timetables for achieving that increased representation.” Under the current law, tribunals have this authority, as has been confirmed by the Supreme Court of Canada. The implication of the proposed change appears to be that insofar as the Commission will be authorized to negotiate appropriate remedies (including suitable “goals and timetables”) a tribunal would have no need to issue an order to the same effect. It could, presumably, endorse or not endorse policies, practices, goals and timetables that the Commission judged necessary and feasible, but it would have no independent authority to order them in the context of a complaint. It is unclear to us what this would achieve other than to restrict the independence of a quasi-judicial tribunal.

We can appreciate the reluctance of employers to be placed in a situation of double jeopardy by opening their books to the Commission while at the same time responding to complaints from the public. But the Bill as drafted already anticipates that danger by giving the Commission discretion to “decline to deal with a complaint” (under the Human Rights Act) when it believes the matter has been “adequately dealt with in the employer’s employment equity plan” (under the Employment Equity Act). All in all, we think these offsetting devices may be more convoluted than is called for by a sensible and constructive approach to the purposes of the Act. The provisions mentioned have at least three serious drawbacks:

- they seem to cast doubt on the validity of statistical data as a basis for locating possible discrimination;
- they circumscribe the freedom of the Commission to take complaints under its own legislation; and

- they appear to restrict the power of a tribunal to order remedial action as a result of a complaint action, while at the same time conferring an essentially similar power on the Commission in another context.

That said, the Commission believes that the proposed amendments have effectively dealt with virtually all the principal shortcomings that were brought to light during the early years of the federal employment equity regime. With the qualifications noted above, we think the process of removing the job discrimination that has affected women, aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities will be given a significant boost once these measures are in place. The future of the program will then be firmly in the hands of employers and the Commission, and our experience to date has generally shown that this collaborative approach can be made to work to good effect.

ONCE MORE, WITH FEELING

We have already set out in the first chapter of this Report why we think that the apparent reasons for delaying the introduction of amendments to the Canadian Human Rights Act are as discreditable as they are misplaced. That said, and at the risk of wearying our more dedicated readers, we take this opportunity to set out, for what we hope will be the very last time, those legislative amendments that we consider indispensable for the future health of the Act.

Sexual Orientation

There are excellent technical reasons for including sexual orientation among the prohibited grounds of discrimination enumerated in the Act. Such a change would do no more than codify current Canadian jurisprudence and bring the Act into greater harmony with the Canadian Charter of Rights, not to mention international practice and provincial legislation. But there are even better and more substantive reasons that need to be firmly reiterated here.

Human rights law springs from two observations: that all human beings are made of the same stuff and have the same life needs; and that some groups or classes of human beings are treated unequally for reasons that have nothing to do with their fundamental humanity. The phenomenon of homosexuality is as old as history and as wide as the world; as such, it is an incontrovertible aspect of human life. Human rights law is not concerned with the variety of emotional or ethical responses that this situation may give rise to; its sole concern is to prevent those considerations from unfairly depriving Canadians of either the protection or the benefits that are judged lawful in a democratic society such as ours. To put the matter very plainly, if we deny rights to homosexuals that we hold to be common, indeed

universal, we cease to have any good reason not to deny them to any other group of citizens. The exclusion of an identifiable — and often victimized — group from a scheme of universal protection saps the very *raison d'être* of the scheme itself.

Accommodation Short of Undue Hardship

Over the years, no aspect of our human rights laws has come into play more often than the question of what obligation an employer or service-provider has when its rules or practices adversely affect one or more protected groups of people. The Supreme Court of Canada has repeatedly found that human rights law already incorporates a duty to accommodate — within certain standards of reasonableness — and the revised Act must therefore include an express provision to that effect, one that will be applicable to all forms of discrimination. The corollary is to define in statutory terms what degree or degrees of accommodation are to be judged reasonable or unreasonable. The standard that has applied hitherto is that a reasonable accommodation is one that would not impose an “undue hardship” on the employer or service-provider concerned. Which raises the question what kinds of hardship might legitimately claim to exceed that standard.

The Supreme Court has already outlined in the *Alberta Dairy Pool* decision of 1990 some of the factors that may be relevant: cost; interchangeability of workforce and facilities; disruption of a collective agreement; and the health, safety and morale of employees. A previous slate of proposed amendments (Bill C-108, December 1992) also included the factor of “operational effectiveness” in the basic list, along with cost, health and safety. This would leave it to the courts to decide in any given case whether a denial of accommodation on these or related grounds was, in terms borrowed from the Canadian Charter, “reasonable and justifiable.”

As we said when the term was first mooted, this standard is so general — and in some ways so subjective — that it could reduce the duty to accommodate to minimal proportions. It is also widely acknowledged that inclusion of this term is intended to deal with the concerns of the Canadian Armed Forces and, more particularly, with the CAF's contention that their operational effectiveness requires acceptance of the universality-of-service doctrine, regardless of the actual duties of the individuals involved, in times of war or peace.

As Chapter V of this Report will testify, the present trend in judicial and quasi-judicial decisions affecting members of the Canadian Forces with disabilities is to accept the universality standard at face value. In effect this means that even if a person's disability is virtually imperceptible in ordinary circumstances and in itself poses only minimal risks to either that individual or colleagues, when it is

magnified by a presumption of combat conditions in which all serving members may become involved, then that relatively minor disability is transformed into an unacceptable operational liability. We think this goes too far and unfairly limits employment opportunities for otherwise well-qualified Canadians to serve their country.

The Indian Act

Section 67 of the Human Rights Act states that "Nothing in this Act affects any provision of the Indian Act or any provision made under or pursuant to that Act." This exclusion has left aboriginal peoples almost entirely without recourse in human rights matters, and we therefore fully expect to see it removed. At the same time, it should be made clear that while human rights complaints from or affecting aboriginal Canadians will be receivable and subject to investigation under the Human Rights Act, this must not affect any aboriginal or treaty rights and would not preclude establishment of a parallel and compatible human rights scheme by the native peoples themselves.

Persons Present in Canada

Another change that seems to us essential is an amendment that would allow anyone present in Canada to file a complaint of discrimination. This would remove a restriction that arises from the fact that the Act speaks at present only of those who are "lawfully present" in Canada, an invidious distinction which is out of step with the corresponding formulation in the Canadian Charter.

Independence of the Commission

We have also proposed that the Commission report directly to Parliament, which would underscore its institutional independence from government bodies such as the Department of Justice and the Treasury Board with which it may sometimes find itself at odds. Such a provision would at the same time give Parliament a more direct responsibility for establishing and evaluating its terms of reference and for approving the appointments and salaries of its principal officers, as is now the case for similar agencies and commissions.

A Permanent Tribunal

A revised Act should also bring into being a small but permanent human rights tribunal that would replace the existing system of ad hoc tribunals and review tribunals. The rationale is to ensure that the tribunal, being composed of full-time and experienced members, would provide more consistent and informed interpretations of the law and eliminate the need for this level of review as well.

Mandatory Retirement

We are also concerned by the persistence in the Human Rights Act of a protected form of age discrimination that goes under the name of mandatory retirement. In effect, the law now says that it is not a discriminatory practice to oblige someone to retire at a prescribed age, provided it can be shown that the individual in question has reached “the normal age of retirement” for employees working in similar positions. What is of note here is that the law makes no pretence that this lockstep approach to retirement ages, varying only according to the professional context, is not inherently discriminatory. The argument is rather that the discrimination is necessary for reasons that have to do, not with individual competence, but workforce renewal, pension plans and like considerations.

This may turn out to be another area, like the inclusion of sexual orientation as a prohibited ground, where the legislation is forced to change by the sheer weight of its own inconsistency and the multiplication of contrary decisions from tribunals. We do not suggest that outlawing mandatory retirement will have no repercussions for pension schemes and collective agreements, but there is abundant evidence — in the Federal Public Service, for instance — that its absence does not place undue burdens on management while it greatly enhances equal treatment in employment.

Pay Equity

Lastly, we cannot escape the need to introduce amendments that would require employers under federal jurisdiction to take the initiative in eliminating sex-based inequities from their compensation systems. We have been over this ground too often not to know that the Government is perfectly well aware of all the arguments that support making equal pay for work of equal value a positive obligation for employers, of the same kind as they now have in the area of employment equity. At the end of the day, however, failure to modify the law in this regard would suggest two things:

- that the Government is prepared to see the present stream of pay equity complaints wind their laborious way through tribunal and court systems at great public expense;
- that while it may be prepared to settle specific cases with public service unions, the standard of compliance with equal pay requirements will be set by the calculus of affordability rather than by the criterion of fairness.

Now, our Commission is perfectly well aware that human rights jurisprudence has repeatedly made it clear that well-founded and necessary remedial measures must also take account of what is reasonable by way of public expenditure. This will doubtless also apply to the process of eliminating sex-based wage gaps over time. What it should not mean, however, is an abrogation of responsibility that can be used to discourage women in underpaid female-dominated jobs from claiming what Canadian law says they are entitled to. We continue to urge that the Government reconsider its position on this matter, for reasons that are explained at greater length in Chapter IV of this Report.

II ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

Though little noted, 1994 marked the twenty-fifth anniversary of a critical event in the history of relations between aboriginal and non-aboriginal Canadians. In 1969 the Federal Government tabled a Statement on Indian Policy that was intended as a blueprint for the future of native and non-native relations. In essence it called for complete integration of the aboriginal peoples into the general population by removing all forms of special status. Only thus, the argument ran, could the inherent inequality and disadvantage of Canada's original inhabitants be brought to an end.

The White Paper was vigorously opposed by the aboriginal peoples themselves and formally withdrawn in 1971. In its place native Canadians proposed a new, if still vaguely defined, relationship that would be based, not on denying aboriginal peoples their special rights, but on finding a way to include those rights within a revised Canadian constitutional framework. The process of articulating such a relationship has not been simple and is still far from complete. Twenty-five years after the White Paper the situation of the native peoples remains the most pressing human rights issue facing Canadians. But despite the gravity of the problems that remain, it must be said that the last twenty-five years have also been a period of considerable progress. The aboriginal peoples — Indian, Inuit and Métis — have dramatically altered both their claims on and their place in Canadian society. Rights which twenty-five years ago the Government was willing to sacrifice on the altar of homogenized equality are now recognized and largely accepted at least as a matter of principle. Although the details of the new relationship are still being worked out in practical terms, there is no longer any question that its realization is the only means of bringing about real equality for all Canadians.

PROMISES OF CHANGE

Among the many pressing problems facing the new Government in 1994, many feared that the rosy promises contained in the famous Red Book would lose something of their glow during the transition to power, and that the interests of the aboriginal peoples would suffer accordingly. Such fears were dispelled in some degree early in the year when the Government undertook in the Speech from the Throne, "to forge a new partnership with Aboriginal peoples, particularly in respect of the implementation of the inherent right of self-government . . ." In the ensuing Budget, financial transfers to Indian and Inuit communities were among the very few areas to be spared the surgery of expenditure cuts. Finance Department projections showed an overall increase in government expenditures for aboriginal peoples, although the pace of increase was moderated. As promised, \$120 million were set aside over three years to improve aboriginal education, and an additional

\$243 million were allocated over five years to deal with urgent Indian and Inuit health problems. These are clear and substantial measures.

THE ROYAL COMMISSION

The Royal Commission on Aboriginal Peoples is expected to add further impetus to that process. In April it published an overview of its fourth and final round of hearings. The consultation process undertaken by the Royal Commission has resulted in the most thorough airing of the aboriginal question ever undertaken in Canada. The Commission has visited almost one hundred communities, held more than one hundred and seventy days of hearings, and heard from over two thousand intervenors, including more than one thousand aboriginal groups. There have also been special hearings and consultations on issues such as aboriginal health, education and the administration of justice, and an extensive research program has dealt with issues ranging from systems of indigenous self-government around the world to problems peculiar to aboriginal people living in urban areas.

In 1994 the Royal Commission got down to the critical work of developing its recommendations, and its aim is to issue its final report in 1995. The work of the Commission has been long and costly, but Canadians will receive a substantial return if it succeeds in outlining a comprehensive and workable plan that will enable native and non-native Canadians to forge a better future together.

RESTARTING SELF-GOVERNMENT

Developing practical modes of self-government will be the most critical step in creating a new relationship. Among other things, it will entail replacing existing institutions for managing aboriginal matters with a genuinely native administration. Movement towards self-government received a serious setback when the Charlottetown constitutional proposals were rejected in 1992. However, it got a kick-start at a very practical level when the Minister of Indian Affairs rose in the House of Commons in March to announce that, with the collaboration of the aboriginal leaders in that province, Manitoba would take the lead in "dismantling" the Department of Indian Affairs. The Minister expressed the hope that the province would become "a model for the rest of the country" in the process of winding down his own Department. It was time to bring "dignity, honour, self-reliance and self-government" to the aboriginal peoples of Canada.

Negotiations between the Government and the native communities of Manitoba continued throughout the year and culminated in December with the signing of a Framework Agreement outlining the process and principles for dismantling the Department, restoring jurisdiction to First Nations peoples, and recognizing First Nations Governments in

Manitoba. In signing the Agreement on behalf the First Nations of Manitoba, Grand Chief Phil Fontaine called it an opportunity to restore "pride, dignity and respect in our communities . . . Our people will recognize that they are in control of their own destiny."

Under the Framework Agreement, which is to be implemented over a period of ten years, Manitoba's First Nations will assume full responsibility for governing their communities. Among other undertakings are recognition of their inherent right to self-government, repeal or amendment of the Indian Act as it applies to them, an agreement that the treaties will be interpreted in contemporary terms, and maintenance of the Crown's fiduciary relationship with the First Nations.

The process of dismantling a generally paternalistic regime that has persisted for well over a century will no doubt be complex, controversial and prolonged. From the human rights point of view, Canadians have an interest in ensuring, not only that self-government genuinely enhances the dignity, freedom and well-being of all aboriginal persons, but also that their individual rights are fully protected in the new scheme of things. Concerns have been expressed by aboriginal women, for instance, that new systems of self-government should include guarantees of full equality of female members of aboriginal communities. Any workable system of self-government must also incorporate mechanisms to ensure the protection both of the collective rights of native groups and the individual rights of their members.

In 1994 less than a dozen Indian communities actually conducted their own affairs outside the constraints of the Indian Act, in spite of a process of community-based self-government negotiations that has been in operation since 1986 and now costs \$60 million a year to operate. With the enactment of the Yukon First Nations Self-Government Act in June, the number of aboriginal communities with legislative authority to manage their own affairs more than doubled, and the Framework Agreement in Manitoba will, one hopes, further accelerate the transition to self-government. Nevertheless, at the current pace, it will still be many years before a majority of Indian communities have the legislative basis to exercise self-government. The Minister of Indian Affairs displayed his own dissatisfaction with the present system when he undertook to consult extensively with aboriginal people across the country on new ways to implement the inherent right of self-government.

LAND CLAIMS

For many aboriginal peoples self-government implies the definition of a satisfactory territorial base. Here too a process of land claims

settlement has been in place for decades, but it is only in recent years that the Government has shown any sign of wishing to move ahead with dispatch. Some modest progress in the resolution of claims continued in 1994 with the enactment in June of legislation enabling the finalization of land claim and self-government agreements with fourteen Yukon First Nations and with the Sahtu Dene and Métis of the Great Bear Lake Region of the Northwest Territories.

Aboriginal approval of these agreements was achieved in spite of the Government's continuing insistence that, in exchange for the lands and benefits they describe, aboriginal nations "cede, release and surrender to Her Majesty in right of Canada all their aboriginal claims, rights, titles and interests . . ." In hearings before the Standing Committee on Aboriginal Affairs the claimants testified that they were agreeing to the legislation so as to expedite the process, notwithstanding their strong objections to this so-called extinguishment policy. They again drew attention, as has this Commission, to the apparent incongruity between a requirement to extinguish aboriginal rights as part of a land claims settlement process and the Constitution's guarantee to preserve those rights.

In June the Aboriginal Affairs Committee called upon the Minister to consider the feasibility of not requiring a blanket extinguishment in future claims agreements, a position which was also expressed in the Government's electoral platform. In his response to the Standing Committee in November Mr. Irwin denied that the current policy included a requirement for "blanket extinguishment" but announced that he would be appointing a fact finder to carry out a round of consultations in 1995 to "explore mechanisms for achieving certainty" in land claims agreements. The Royal Commission on Aboriginal Peoples is expected to issue a special report on the same matter in 1995. In combination, these initiatives should lead to a formula more in keeping with our evolving understanding of the nature and extent of aboriginal rights in Canada.

Nineteen ninety-four was the first full year of operation for the British Columbia Treaty Commission. A five member tripartite body that represents British Columbia, Canada and the B.C. First Nations, its task is to facilitate a made-in-B.C. process for the resolution of comprehensive native land claims, a goal which those aboriginal groups have now been pursuing for well over a century. By the end of the year over forty native communities had filed statements of their intent to enter into treaty negotiations. The Commission will oversee the negotiation of modern treaties covering most of British Columbia while a Treaty Negotiation Advisory Committee gives an opportunity for the many interested third parties to have their say. In commenting on the first year of operation Chief Commissioner Connagham observed that, "with successful treaty making, we can replace current uncertainties

and anxieties with an environment of certainty from which First Nations and all other British Columbians will benefit.”

Since the Federal Government first announced in 1973 that it was willing and anxious to resolve all outstanding comprehensive claims, only ten settlements have been concluded, which leaves, by the Government's own reckoning, at least another thirty major claims to be resolved. A system that takes so long to settle matters of such fundamental fairness, no matter what their complexity, surely leaves something to be desired. As part of its electoral commitments, the Government undertook to overhaul the claims process and establish an independent Claims Commission, two steps which this Commission has long supported. At year's end, however, action to fulfil these promises had not materialized.

SPECIFIC CLAIMS

Delays in responding to the first two reports of the Indian Claims Commission, which was established in 1991 to facilitate the resolution of specific claims, cast another shadow on the solidity of governmental promises. With a mandate to expedite the resolution of specific claims, the Claims Commission tabled its first Annual Report in July this year. In commenting on the first year of operation, the Co-Chairman, Dan Bellegarde, noted with some embarrassment that the Commission was still awaiting the Government's response to its first two inquiry reports, filed in August 1993. Those inquiries found that the Federal Government had breached its fiduciary responsibilities to the Canoe and Cold Lake First Nations of Saskatchewan and Alberta when it expropriated some thousands of square miles of their traditional lands in the 1950s to create the Primose Lake Air Weapons Range. The Claims Commission also found that those actions had deprived the aboriginal claimants of the best of their traditional lands and resulted in serious deterioration in their well-being.

Even allowing for the change of government, such a prolonged delay in responding to these findings seriously compromises the credibility of a process that was intended to speed-up claims resolution. Some twenty-one years after the specific claims process was launched, less than half of the approximately seven hundred outstanding claims have been settled. The Claims Commission's recommendation that the Government be required to respond to its reports within sixty days of transmittal would certainly help to speed that up. For its part, the Claims Commission maintained its reputation for exploring new ways to bring aboriginal and non-aboriginal people together. In the course of the year another eight inquiries were concluded, and the Commission was actively considering a further twenty-five files as well as providing mediation services for another nine.

The Government did respond to the Claims Commission's 1993 report regarding the claim of the Athabaska Denesuline to hunting, fishing and trapping rights in Northern Saskatchewan. The Commission had concluded that, although strictly speaking the claim did not fall under the specific claims policy, it was incumbent on the Government, "mindful of the spirit and intent of the policy", to try to resolve the matter. The Government indicated in September that the Minister's Parliamentary Secretary, Jack Anawak, would meet with the parties to discuss a resolution of this claim.

OUTSTANDING GRIEVANCES

In July the Royal Commission on Aboriginal Peoples issued a special report on its review of the grievances of Inuit families relocated from Northern Quebec to the High Arctic in the early 1950s. This Commission had undertaken a similar study of the same matter in 1991. The Royal Commission's findings were substantially the same as our own: no matter how well-intentioned the original reasons for the relocation, its execution was flawed, to the inevitable detriment of the Inuit families involved. "The Government", said the Royal Commission, "... failed in its fiduciary responsibilities to the relocatees." It therefore recommended that it "acknowledge the wrongs done to the Inuit and apologize to the relocatees", and that it meet with them to agree upon appropriate compensation for the hardships and suffering they had endured. The long-awaited apology came in September, when the Minister of Indian Affairs admitted that "a mistake had been made" and said he would bring the issue to Cabinet for final resolution. After many years of denials and temporizing, this admission appeared to be a sign of some determination to make amends, but by December it had not led to further action.

Another longstanding grievance came a little closer to resolution in February when Cabinet approved a Statement of Political Principles outlining how the Government proposes to deal with the concerns of the Innu people of Davis Inlet in Labrador. We were pleased that the Government's statement was substantially in accord with the recommendations of our special investigation in 1993 into the Davis Inlet situation. For the first time, the Federal Government has clearly accepted a constitutional responsibility for the Innu as Indians within the meaning of the Constitution and agreed to undertake direct negotiations with them to resolve all their concerns, including the relocation of their community to Little Sango Pond.

Meanwhile, NATO military jets continued to carry out low-level training flights over the traditional territories of the Innu people of Quebec and Labrador. The federal environmental assessment which

has been ongoing since 1986 held yet another round of public hearings, but the Innu declined to take part on the grounds that they were biased in favour of the military option. While there are no doubt good reasons to try to balance aboriginal and non-aboriginal interests in the area in a workable manner, eight years is surely far too long to resolve a problem of such fundamental importance to the Innu. The Commission urges all those involved to get on with the matter. Needless to say, we also hope, especially after all this time, that the latest round of hearings will result in a final decision on the practicality and fairness of continuing the low-level flights.

JUSTICE

In November the Grand Chief of the Assembly of First Nations, Ovide Mercredi, appeared before the Standing Committee on Justice. The Committee was reviewing changes to the Young Offenders Act that would give aboriginal communities more say in the sentencing of young people. Chief Mercredi urged the Government to give elders, community leaders and parents a more significant role in dealing with young offenders in their own communities. Such innovations would make good practical sense. Equal justice for all does not mean that everyone must be subjected lockstep to exactly the same system. In the case of the aboriginal peoples, it is arguable that justice will only be achieved when the system is adapted to meet their unique needs. Bill C-41, the Government's sentencing reform legislation, also held out the promise of constructive change in this direction by proposing that the courts consider alternatives to imprisonment for native people convicted of offences under the criminal law.

The lack of native people in the judiciary is just one more reason for them to doubt the fairness of the mainstream justice system. Until 1994, of some eight hundred federally appointed judges only one was of aboriginal descent. In 1994 the Indian Claims Commission's loss was the judiciary's gain when its Chief Commissioner, Harry LaForme, was appointed a Judge of the Ontario Court. Rose Boyko, an Indian lawyer from Ottawa, was appointed to the Ontario Court at the same time, thereby tripling the number of aboriginal people serving as federally appointed members of the judiciary. This still leaves them with a representation of less than half of one percent.

THE WILL TO LIVE

At a time when the native population of Canada is growing at well above the national rate, the life that aboriginal people can look forward to remains both physically and emotionally depressed. Of all the social problems that beset aboriginal communities, suicide is among the most troubling. Indian people in general are more than twice as likely to take their own lives as other Canadians, and among young people aged

fifteen to twenty-four the rate is five times that for young Canadians in general. Pleas for help in Pikangikum, a community of about 1,600 people located near Red Lake in northern Ontario, drew national attention when the Minister, Ron Irwin, visited the community after several young people had taken their own lives. During a six month period, five youths committed suicide and another fifty attempted to do so. Unhappily, they are not alone: there are altogether too many communities scattered across Canada where young aboriginal people fall prey to the same sense of isolation and hopelessness and the disquieting consequences to which it too often leads.

The disproportionate dependence of aboriginal people on government grants was highlighted in a study issued by the Office of the Auditor General on the Department of Indian Affairs Social Assistance Program. Federal expenditures on social assistance for on-reserve Indians are now over one billion dollars per year and represent around twenty percent of the Department's total transfer payments to Indian communities. Moreover, social assistance costs are increasing more rapidly than would be expected based simply on inflation and population growth. This suggests a growing dependence on social assistance among on-reserve Indians: in 1994 thirty-eight percent of all people living on-reserve depended on social assistance to provide them with the basic necessities of life, compared to seven percent of other Canadians.

The Government's review of the social security system will, we understand, examine ways to help free aboriginal peoples from the poverty cycle. There is little doubt, however, that one of the root causes of their dependence is the lack of meaningful economic opportunities for many native people. Despite increasing numbers of young aboriginal people ready to take their place in the workforce, their actual employment still lags far behind what it should be. This was again borne out by the latest data on employment equity in the federally regulated sector and the Federal Public Service.

The total number of aboriginal people working for federally regulated companies actually declined between 1992 and 1993, from 6,126 to 6,030. While estimates indicate that there are qualified individuals available to fill three percent of the jobs in this sector, only one percent of them are actually being filled by aboriginal people. No doubt much more can be done to ensure that the education available to native people makes them fully competitive in the job market, but this should not be an excuse for the degree of underhiring that we see at present. The situation in the Federal Public Service is not much more encouraging. According to the latest data available, the number of aboriginal people working for the Federal Public Service increased

between 1992-93 and 1993-94, by only fifty-one, from 4,441 to 4,492. Their representation thus remained essentially frozen at two percent of the federal workforce.

DISABILITY

At the end of the day, 1994 held little by way of encouragement for people with disabilities. Their mood was aptly summarized by one member of the community who wondered aloud how decades of discussion could repeatedly fail to bring about the most elementary reforms. Moral gestures are not being translated into action, and long-acknowledged barriers to equality continue to frustrate people with disabilities and to deny them the equal opportunity that is supposedly guaranteed in Canadian society. And this notwithstanding several blueprints for action over the last dozen years and more, perhaps most notably the comprehensive agenda set out in the Parliamentary *Obstacles* report of 1981. Others include *Equality for All* (1985), the *Challenge* report (1988), *A Consensus for Action* (1990), and *A National Strategy for the Integration of Persons with Disabilities* (1992). Studying the matter to death appears to be the order of the day.

EMPLOYMENT

It should also be evident by now that the continued marginalization of disabled Canadians who want to work is a loss to the economy as a whole. It makes no sense to condemn such people to a costly state of dependency. Last year the Government was again urged to begin at the beginning by removing some of the more obvious economic disincentives: social, economic and tax policies that inhibit people with disabilities from joining the work force. It appears that someone may have been listening: the paper on possible reforms to social programs released by the Minister of Human Resources Development in October specifically called for the removal of those disincentives.

Education is probably the most critical determinant in the quest for lasting and meaningful employment, and this is as true for the disabled as for anyone else. Which is why the Commission welcomed the introduction last June of revisions to the student loan system that recognize that students with disabilities may require assistance to meet the exceptional costs of the services and technical aids that they need to complete their post-secondary education. These Special Opportunity Grants will help to ensure that they have the required qualifications when they present themselves to employers.

Getting employers to hire seriously disabled people is a hurdle of a different kind. Last year we endorsed the observation of the Parliamentary Committee on Human Rights that the multiplicity of units devoted to disabled people that are scattered across the federal

administration operate at the margins of their respective departments and muddy the waters of responsibility. The new Government's move to reduce the number of federal departments has at least resulted in a number of these responsibilities being housed under one roof — the Department of Human Resources Development. Its Minister also has the lead responsibility on disability issues and this seems to be lending greater coherence to proposed reforms in this area.

In October, following the release of the Government's Green Paper on reforms to Canada's social programs, the Department also published a supplementary paper on how it hopes to improve Canada's social security system for people with disabilities. Among other barriers to training and employment that it highlighted for attention were inaccessibility of assessment, counselling and training services, lack of information about employment opportunities, inadequate support services, and a paucity of upgrading programs. It also contained a number of promising recommendations that deserve to be actively pursued. For instance, a multitude of support programs, each with its own eligibility requirements, creates "a complicated maze" for the disabled users when it comes to acquiring and paying for aids and devices of every sort. What is needed is a more unified or better co-ordinated system to ensure that all disability services are mutually supportive. And the more people with disabilities can be provided with funding to purchase their own aids or adaptive equipment, the less difficulty will they have in moving between their work, educational and domestic environments.

New Public Service employment opportunities for people with disabilities are as limited as they are for everyone else, and their retention rate is no better. The Department of Human Resources Development has developed a Pilot Project in Disability Management that is now being implemented in collaboration with other departments and agencies. The project is looking at better ways of dealing with injury prevention and the rehabilitation and reintegration of those employees who become disabled. Its basic aims are to reduce the social, financial and human costs of disability, and to increase the job participation of disabled people in the Public Service. We hope it works.

LEGISLATION

Lost in the latest failure to introduce amendments to the Human Rights Act was a provision defining the responsibility of employers and service providers to accommodate employees or customers with a disability or other special needs. The Commission has long argued that employers should have a positive duty to accommodate in this way. The onus would fall on the employer to present evidence why such an

accommodation is unreasonable and to provide specific evidence to support that contention in terms of any undue hardship that it might entail. One area where terms such as 'reasonable accommodation' and 'undue hardship' have repeatedly clashed in recent years concerns the ability of people with relatively minor disabilities to obtain or retain a post in the Canadian Armed Forces. The CAF have maintained that the special nature of the military profession requires that all their members, no matter what occupation they may be recruited for, must be physically capable of carrying out their duties in a combat situation. Known as the "universality of service" or "soldier first" principle, this doctrine effectively reduces the employment possibilities of many Canadians whose disabilities would be considered all but insignificant in other walks of life.

As Chapter V of this Report will show, tribunals and courts have shown a growing inclination to adopt the universality argument even when the complainants have been far removed from combat in their normal line of work. For our part, we are simply not persuaded that this is good reasoning. We accept that the Canadian Forces are a special, indeed unique, institution and we are not promoting the idea that seriously disabled persons should serve in physically demanding jobs. What we are saying is that competent people should not be barred from *all* Armed Forces occupations, however remote from the exigencies of combat or isolated postings, because of, say, their diabetes, when it is well-controlled, or less than perfect eyesight, when they can wear contact lenses. These restrictions, in our view, are neither necessary nor desirable in the modern world, and we believe that various exceptions to the rule which the Forces themselves allow (and have always allowed, even in time of war) bear witness to this fact.

ADMISSIBILITY

One has become wearily familiar with arguments that much of the spiralling cost of Canada's social programs can be laid at the door of immigrants and refugees, but there is something particularly mean-spirited in the proposition that Canada can only afford to welcome those who are judged unlikely to make more-than-average claims upon normally available health services. The Department of Citizenship and Immigration plans to distribute a revised handbook for medical officers in Canada and abroad that will list the projected costs of various illnesses and disabilities compared to the estimated average health needs of all Canadians. If the projected cost for a would-be immigrant is assessed as being probably greater than the average Canadian cost then the applicant is to be rejected.

Now, the Commission well understands the need for financial prudence and administrative systems that are consistent and reasonably easy to apply. But however important these factors may be, they cannot simply

elbow aside fundamental human rights principles that Canadians have established for themselves and sought to promote world-wide. The Commission has a number of reservations about the procedure that is being proposed:

- we are not aware of any evidence to suggest that new Canadians make extraordinary demands on our health system;
- the threshold qualification that is proposed is virtually by definition discriminatory in that it is likely to restrict the access of older or disabled applicants disproportionately;
- in the name of uniformity, the application of a lockstep standard can only detract from the flexibility that individual assessment requires.

ACCESSIBILITY

It is no mystery why accessibility is an issue for people with disabilities: structural and other barriers can make them all too literally prisoners of their disability. At issue is one's right to involve oneself in the ordinary activities of life without being humiliated, segregated or downright forgotten. The Commission has conducted a number of surveys on accessibility over the years. Without exception, they have shown that people with disabilities face barriers of every sort wherever they go. A case in point is the automated banking machines located on almost every main street and in shopping malls all over Canada. It is estimated that some seventy percent of all bank transactions are now done through these machines. For people in the disabled community, however, the introduction of these machines has often rendered an already complicated task more difficult.

We therefore decided to evaluate just how accessible these remarkable devices really are. Unhappily, the results more than confirmed the reservations of the disabled community. While some banks had made efforts to improve the screen design and contrast, and had incorporated larger characters to facilitate visibility, only one of the six banks surveyed provided telephone or other audio assistance to enable blind people or those with low vision to use their machines. Things were no better for customers who use wheelchairs. Only two of the twenty-nine sites we surveyed across Canada had controls within the required reach and height ranges. And little appears to have been done to ensure that the time available for transactions takes account of the needs of some seniors or people with learning disabilities.

The survey did show, however, that there is no reason why banking machines that accommodate people with disabilities cannot be installed. They *can* be accessible to wheelchair users; audio output *can*

be provided for customers who have visual impairments; screen and keypad layouts *can* offer good character size and contrast; all telephones located within the banks for customer use *can* be equipped with flux coils and volume control devices; and, it seems, bank cards *can* be coded to allow for additional time for transactions to take place. In short, although there are signs that the banks are committed in principle to full accessibility, real progress to date has been very uneven.

All of them have nevertheless adopted multi-year programs to make their premises and various facilities barrier-free to their employees and customers. The Royal has conducted a survey of over fourteen hundred retail units using clearly defined barrier-free standards. Over eighty percent met that standard, and the Bank is now determining a timeframe for improving access to outlets that failed the test. The National has a multi-year plan to make all its branches accessible with the exception of those classified as historic buildings, and by the end of 1994 seventy percent of them were accessible, up from thirty-five percent ten years ago. Scotiabank also implemented a survey project in 1994 and the other three major banks are at various stages of systematically upgrading the accessibility of their facilities.

Last year we took Canada Post to task for failing to act decisively to make postal outlets more accessible. Despite the generally favourable rating the Crown Corporation received in our 1992 survey, it did not seem to be moving in a timely fashion to correct the problems identified. This year Canada Post put together an accessibility plan that will ensure that practically every one of its more than seven thousand retail postal facilities conforms within the next ten years to Canadian Standards Association norms and the National Building Code. A top priority is to ensure primary access for the mobility-impaired by removing any barriers between the roadway and the counter. In the longer term, other modifications will also include signage for the visually impaired and further changes to accommodate persons with other disabilities, such as raised cuing strips for the blind. This is obviously no small or cost-free undertaking and we wish to acknowledge the efforts the Corporation has made this year. However, we must also observe that we continue to investigate a complaint that community mail boxes are often inaccessible to disabled people. Canada Post maintains that the boxes are designed so as to ensure accessibility, but people with disabilities insist that the present system denies them equal access.

The Auditor General's Annual Report in November took issue with the federal program for ensuring accessibility. Following our first survey in 1990, in which a random sample of government facilities was measured against CSA standards and found wanting, the Government set itself a target date of March 1995 for all federally owned and leased buildings to meet those requirements. The Auditor General's report

confirmed fears that, while some progress has been made, the deadline for full compliance will not be met. According to the Department of Public Works and Government Services, a little over eighty percent of government facilities should be accessible by March 1995. The Auditor General noted, however, that the total cost of meeting the deadline was estimated to be some \$322 million; as only a little over a \$100 million had been spent as of November 1994, the final date for full accessibility is far from certain. This is not the first case of receding deadlines in this area, and we await Treasury Board's next move with some foreboding. Everyone accepts the burden of fiscal restraint, but it must not be allowed to fall unevenly on those most in need.

We commented last year on some marginal improvements in providing teletypewriter services across government departments and in various federally regulated industries. All our surveys in this area have shown how difficult it is for people with disabilities to contact government departments or federally regulated industries such as banks and bus companies. We continued to press the point this year by writing to all the organizations that took part, asking them to report any improvements to their TTY systems. The replies suggest that senior managers are quick to acknowledge the importance of such a service, and willing without exception to take steps to ensure it is improved, but the fact remains that it is still far easier for hearing people to access government services or contact employers under federal jurisdiction than it is for the deaf and hard-of-hearing. The cost of correcting this discrimination is insignificant in comparison with the benefit it would bring. We intend to make sure the promised improvements actually materialize.

TRANSPORTATION

Of the myriad structural and attitudinal barriers faced by people with disabilities few are more frustrating than those associated with transportation. Nothing more restricts a person's liberty than being prevented from boarding the planes, buses and trains that people without disabilities take for granted. We noted with satisfaction last year that some progress was being made by the airlines in serving disabled people more uniformly, and that carriers had agreed to accept the decision of the disabled person as to whether he or she required an attendant. As might be expected, a number of incidents have since been brought to the attention of the National Transportation Agency concerning individual interpretations of these policies, but in all cases the carriers moved quickly to sort out any misunderstandings. The previous stipulation that only a doctor could provide medical confirmation of the need for an attendant has also been extended to include occupational and physical therapists and nurses. Regulations on Personnel Training for the Assistance of Persons with Disabilities are to come into effect in January 1995, and they too should reduce occasions for complaint.

The issue of whether an accompanying attendant should be charged at a reduced rate or not at all had not been settled when we went to press last year. After another year of negotiation and consultation, it now appears that the proposed regulations will require that one-quarter of the full fare be levied for each accompanying attendant on all domestic flights. We have registered our objections to this charge with the National Transportation Agency and remain unconvinced that it is necessary to impose it for financial reasons. Any incremental gain to the airlines will be insignificant given the size of the industry, while the cost to individual travellers with disabilities will be disproportionately high.

Meanwhile, the question whether individuals whose disability requires them to occupy more than one seat will be charged extra has still not been resolved. Although the proposed regulations do not take up this matter, transportation officials indicate that it will be examined as part of the two-year review process. Also in the offing are accessibility standards for buses and bus terminals as well as terms and conditions of carriage by rail and small aircraft. Since it has taken more than ten years to implement standards and regulations for the airlines, one hesitates to predict when similar standards will really become effective for bus and rail passengers with disabilities. We can only hope that the years of experience that have gone into bringing the airlines to accommodate disabled passengers will reduce the time required to achieve the same result for travellers by rail or bus.

In October, the Department of Transport Advisory Committee on Accessible Transportation came to grips with the Government's intention to privatize one hundred of the one hundred and twenty-six airports under direct federal authority. In the process it considered the arguments of disability groups which believe that such a policy may erode the standards of accessibility these airports have already attained. The Committee recommended that the Department continue to monitor the impact the policy would have on previously owned and operated airports, and that as it enters into agreements to sell or lease these airports it should ensure that contractors respect and maintain those services. The Committee also recommended that the National Transportation Agency bring out its remaining accessibility regulations with all possible speed, given the erosion of accessibility that could result from privatization. These seem to us sensible suggestions. We would also be pleased to see accessibility standards written into the lease or purchase agreements of each and every privatized airport.

ALTERNATE FORMATS

In 1990 the Commission conducted a survey of alternate format publications provided by government departments and agencies to individuals who are blind or visually impaired. This issue was re-visited

in 1994, and we are pleased to report considerable improvement. Preliminary results suggest that requesting materials in an alternate format is still not as simple as it might be. Departmental staff were more aware of what is needed and, in many cases, able to meet the requests, but quality control, turnaround times and respect for the consumer's preferred choice of format continued to be problematical.

The Commission this year dealt with a number of complaints concerning the availability of sign language interpretation and closed captioning of televised broadcasts. We dismissed a complaint against several broadcasters that dealt with the absence of sign language interpretation. The complainant argued that people who have been deaf from birth or from a very young age cannot benefit from television programs if sign language interpretation is not provided; as they have never mastered oral or written language, closed captioning is not a viable alternative. The Commission concluded that there is, unfortunately, no current technology that could make signed broadcasts generally available in a cost-effective way. However, we also felt that broadcasters have an obligation to make all reasonable efforts to provide television broadcasting in a format that is accessible to people who are deaf or hard-of-hearing and to continue to monitor technical or other developments in the areas of captioning and signing. The key questions here are those of reasonable accommodation and the extent to which any accommodation of this kind would impose an unacceptable financial hardship on the provider.

In a similar case filed against the House of Commons, a number of difficulties prevented the House from providing either sign language interpretation or captioning for all its proceedings in both languages, none more so that the estimated cost of doing so. There is no escaping the basic economics of the matter: one has to balance the number of people affected and the capacity of current technology to meet demands against the potential costs of different solutions. One must also consider whether a more general use of captioning alone is not the most appropriate overall accommodation given the circumstances.

The latter point is the one that is most divisive. To some deaf people, the provision of sign language, as their main or first language, is a prerequisite for equality of access and that's that. To others, improving the literacy levels of the pre-lingually deaf is the key to achieving equivalent access to the workaday world. And while captioning clearly cannot meet the needs of the functionally illiterate, there is some evidence to suggest that it may help to improve their literacy skills. Future technologies may help, but as things stand now the costs involved in providing universal sign language interpretation appear to make this solution prohibitively expensive. There is also a question of what exactly the provisions of the Canadian Human Rights Act require

in this area, if we aim to respond to all deaf peoples' needs within an affordable system.

DRUG TESTING

The Canadian Human Rights Act defines 'disability' as including drug dependency for purposes of providing protection from discrimination. This is therefore not an arbitrary interpretation made by over-zealous bureaucrats or even the courts; it is a clear instruction from Parliament. As a result, we must question the actions of any institution that chooses to reject potential employees or to discipline or dismiss employees on strength because they are dependent on drugs. Furthermore, we have yet to be presented with any convincing evidence that would support across-the-board drug testing of entire industries or categories of employees. Neither the nature of the drug problem in Canada generally nor its incidence in particular industries warrants any such measure. As a means of ensuring safety and efficiency, there are other and much less intrusive means of obtaining pertinent information about an individual's ability to do the job. They range from tests of hand-eye co-ordination to normal assessment of stress and fatigue, to simply keeping a weather eye open for signs of the misuse of drugs of any kind.

All this we have said before. Readers might therefore wonder why, in September, a Canadian Human Rights Tribunal ruled that the Toronto Dominion Bank's policy of requiring prospective employees to take urine tests did not violate the Canadian Human Rights Act. It transpired that this ruling had nothing to do with the merits of the Commission's arguments — that the Bank was acting on very impressionistic assumptions, and had failed to provide evidence that it had a drug problem sufficient to justify the policy or that a causal relationship between crime and drugs existed — all of which the Tribunal accepted. The Tribunal judged, however, that these considerations were not determinative since it was of the view that no actual employment discrimination had been identified. It pointed out that anyone who signed an undertaking that stipulated they would be tested and then refused later to take that test was, in effect, fired for breach of contract. And those who might be terminated following a series of positive test results, as the policy requires, were being fired for persistent use of an illegal substance and not for drug-dependency.

We believe the first finding to be especially problematical, as it suggests that individuals can waive their rights under the Human Rights Act. This conclusion, in our view, is not sustainable in policy or in law. It is inconceivable that Canadians can be pressured to set aside their rights in order to secure employment, no matter how tight the economic

situation. The Commission has therefore asked for judicial review of the Tribunal decision.

AIDS

December 1 was marked by a Declaration from the World AIDS Summit Meeting in Paris. The forty-two states there assembled on World AIDS Day, including Canada, proclaimed their determination “to ensure that all persons living with HIV/AIDS are able to realize the full and equal enjoyment of their fundamental rights and freedoms without distinction and under all circumstances . . .”

The participants undertook, in their national policies, to protect and promote the rights of individuals by ensuring them equal protection under the law with regard to access to health care, employment, education, travel, housing, and social welfare. The document also emphasized the need to approach the prevention of HIV/AIDS through the improvement of women’s status, education and living conditions. Canada’s Prime Minister said that he was pleased to note the importance placed on proposals that make the connection between ethics, human rights and the problems of the most vulnerable populations, in particular youth and women, and added that his Government was resolved to take all appropriate measures to meet the objectives of the Declaration. We are encouraged by international efforts to situate the spread of HIV/AIDS within the larger social context of human rights; we hope there will be equal concern to follow up with forceful action at the national level.

AIDS in prisons

Vulnerable populations obviously include those with limited control over their habitat. Last year we reported that the Expert Committee on AIDS and Prisons had published its findings on the protection of the health of inmates and staff and the prevention of HIV transmission in federal prisons. The Correctional Service responded to the Committee’s report in March, and while it adopted some of the Committee’s recommendations other key proposals were either rejected or sent for further study. Our concern remains a very straightforward one: there is substantial evidence that intravenous drug use is a significant contributor to the transmission of HIV in prisons, particularly where there is no access to clean syringes or needle-cleaning equipment. The Expert Committee cited Finland, Norway, Portugal and Spain as being among the countries that provide bleach to prisoners; some even instruct them on methods of needle cleansing. One might have hoped that the lessons learned through the Canadian Blood Inquiry on the consequences of unnecessary delay would have resulted in a more positive result.

Immigration

A motion was introduced in Parliament in September to have the Government require the testing for HIV of all applicants for immigration to Canada and to have a positive result included under the Immigration Act as grounds for refusing admission to this country. In opposing the motion, other Members of Parliament characterized it as betraying ignorance about AIDS and reinforcing discriminatory stereotypes. They noted that a determination systematically to test all immigrants for HIV would be a political decision and not one based on economic considerations. If testing for HIV/AIDS was to be contemplated primarily for economic reasons, then testing would also be required for other serious medical conditions, not to speak of testing large numbers of visitors from the United States and elsewhere.

We continue to maintain that only a compassionate and reasoned response to the complexities of the AIDS problem makes any sense, not only in the context of the pandemic, but also in dealing with the issue in Canada. On that basis, we are still some way from realizing the promises of the Paris Summit, and only sustained public attention will lead us in that direction.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

Reduced to its simplest expression, human rights is about protecting the dignity and worth of the individual person as a human being. However diverse our species may be, all human beings remain equally worthy of respect. But there is often a considerable distance in these matters between what we believe and how we behave in our daily lives. Canadians have come to attribute to themselves a reputation for accepting racial or cultural differences that may occasionally be less deserved than we would wish. There is doubtless nothing unusual in our capacity for self-deception, but when we come to deal in a practical way with such highly charged political issues as immigration, employment and social services, we would do well to keep it in mind. The rhetorical defence of "Canadian values" could after all become a code word for intolerance of otherness rather than an acknowledgement of those common human characteristics that transcend our differences.

THE HERITAGE DEBATE

Parliament was given frequent opportunities to consider such matters in 1994. The main occasion for debate was a bill to establish a new Department of Canadian Heritage, when Members from all parts of the House seized the opportunity to comment on the Department's mandate "to create a deep sense of identity and feeling of belonging" among Canadian citizens.

One aspect of the debate was of particular interest to the Commission. It revolves around the question of *how* Canadians propose to reconcile the growing diversity of cultures that now call Canada home with the need that each of us feels for a broader community of purpose and a shared allegiance as citizens. We doubt very much that even the most star-studded group of cultural experts could ever formulate a single definition of the words 'Canada' or 'Canadian'. But we have no doubt at all that there are social bonds that enable Canadians of every colour, creed and conviction to live in relative harmony one with another. Even if we are on completely opposite sides of a particular issue, we generally agree to play by the same rules. And more often than not they are human rights rules. We acknowledge that we are not all the same, but we also try unusually hard not to let our differences divide us.

WORDS AND DEEDS

The Speech from the Throne spoke of the Government's intention to introduce fresh measures in relation to crimes motivated by racial, religious or other hatreds. In June, amendments to the Criminal Code were introduced that would allow so-called "hate motivation" to be taken into account in sentencing. These later proved a bone of contention, not so much for their ethnocultural aspect as for their inclusion of homosexuality as an object of hate activities. The fact of the matter is, of course, that hate-mongering is premised on targeting minorities of every kind, racial, religious, sexual and cultural, a fact that adds an edge of antisocial nastiness to criminal actions, which has often been recognized as warranting some special consideration in sentencing.

Meanwhile, a variety of voices have called for — and to some extent obtained — changes in Canada's immigration rules that seem to respond to a perception that the size and nature of the country's immigrant and refugee intake dangerously exceed its capacity to accommodate new Canadians. Public debate has also been fuelled in recent years by visible changes in the composition of the immigrant population. Whatever our official mythology may say, Canada has never given all of its immigrants an equal welcome, but a shift in emphasis in recent decades towards "non-traditional", that is to say Asian, African and Caribbean, sources of newcomers has certainly exacerbated this discriminatory inclination.

That such social distinctions are not confined to recent immigrants, however, was confirmed by a classic instance of double-think that came to a head in Calgary last June. The Royal Canadian Legion's National Assembly voted down a motion that would have required local Legions to allow Sikh or Jewish veterans to wear their special headgear in Legion lounges. While contending that the removal of all headgear was

a fundamental mark of respect to fallen comrades, members of some Legions also made it clear that items such as cowboy hats were tolerated and that the real objection was to the intrusion of "foreign" ways into a typically "Canadian" setting. It must be said that the Legion was roundly taken to task for this mixture of insensitivity and humbug by an overwhelming majority of media comment, but its view nonetheless found considerable support.

However exasperating, such occurrences would be all but trivial if it were not for their larger implications. Implications about an implicit hierarchy of ethnic or religious preferences in Canada, and implications about the ability of some dominant groups to orchestrate and rationalize vague xenophobic sentiments to the detriment of the more visible minorities. The Commission, along with others, was given an opportunity to air its views on these topics when it presented a submission to the Standing Committee on Citizenship and Immigration in June. The immediate occasion was the Committee's interest in developing the groundwork for a new Citizenship Act. We therefore stressed those human rights principles of equality of treatment and non-discrimination which, at least at the level of official discourse, are supposed to bind Canadians in a common respect for all kinds of human difference.

One practical issue that continues to test our willingness to live by those principles is the extent to which we are ready to afford non-citizens on Canadian soil the protection of our guarantees of equality. The Charter makes it clear that whosoever becomes involved with the Canadian state is entitled to be dealt with by the same non-discriminatory standards as is a Canadian citizen, even when that person is not a citizen or a permanent resident of this country. Just as there is absolutely nothing in Canadian law or customary tradition that can justify treating some Canadians, new or old, on a different basis from others, there is no excuse for treating non-Canadians with less respect or consideration simply because of their race, religion or national origin. To do so is an act of contempt for human rights and unworthy of a country that aspires to be a leader in that area. There are, of course, prerogatives, such as the right to vote, that come only with citizenship, but that does not alter our fundamental obligations vis-à-vis other human beings.

That not all Canadians subscribe to the principle that basic rights transcend national boundaries was made apparent in several ways in 1994. Perhaps the most graphic example was provided by some high-profile court martial proceedings against Canadian soldiers accused of killing a Somali teenager while on duty in that country. These courts martial have shaken the confidence of many observers, not only in the discipline of the Armed Forces but in the overall moral environment that could transform the torture and murder of a terrified human being

into some kind of sick photo opportunity. And beyond the revulsion that was felt for those directly involved, there were other doubts that will nag our collective conscience for years to come: a suspicion that those acts were intrinsically racist; questions about alleged institutional complicity that may have allowed them to happen; and a worrying sense that incidents of this kind are more than local aberrations.

In the circumstances, we should also not shy away from other difficult questions of a broader nature that relate to race and ethnicity. Does Canada have a coherent and defensible policy about the orderly integration of immigrants and refugees? Could we be doing more to correct misapprehensions under which some of us still labour about the value of immigration to Canada and the contributions of immigrants and refugees to Canadian society? Is there indeed some limit to the degree of ethnocultural diversity that our society can absorb? And how do we prevent the sort of negativism that we see at present from subverting the true equality of opportunity on which our society is premised, and undermining in the process the very values that many of us feel to be most honourably Canadian?

For every official statistic that shows that immigrants and refugees have virtually always been a plus for Canadian society, one encounters two or three anecdotes about alleged abuses of our social services. The point therefore needs to be made again: there is no dependable evidence of any sort to suggest that a disproportionate number of immigrants or refugees are abusing the system or falling foul of the law. If anything, the evidence points in the opposite direction. A detailed study of the integration of the "boat people" between 1981 and 1991, for instance, found that there was, on average, less use of social assistance and unemployment benefits by these refugees and a use of health services that was about the same as that for all Canadians. A Statistics Canada report on *Canada's Changing Immigrant Population* issued in July also confirmed that immigrants tend to be better educated, more likely to be part of the labour force and more often members of a stable family unit than their more established Canadian peers.

The Commission generally supports government efforts to develop a more coherent immigration and citizenship strategy, one that accentuates the advantages and responsibilities of being an active member of Canadian society and at the same time emphasizes the bond of mutual fairness and respect by which we agree to live together. Not every aspect of that proposed strategy is equally appealing, however. We are concerned in particular that additional efforts "to identify criminal and security threats" may be subject to human rights distortions, if not in intention then as a matter of bureaucratic practice. The Government's new immigration strategy itself reports that "the

foreign born are significantly under-represented among those incarcerated for serious crime in Canada.” They are, on the other hand, more vulnerable to discriminatory biases in the system and more easily targeted by those who need a fall guy to explain their own failings. Much of the concern that is expressed about Canada’s ability to absorb X number of immigrants or refugees has very little to do with either the quantity or the quality of those newcomers. More probably, it reflects a perception that actual Canadian attitudes lag some way behind our declared beliefs in equality and non-discrimination.

Hence the importance of our developing a steady and fair-minded view of where we stand vis-à-vis the opportunities and responsibilities that surround citizenship and immigration. Toward the end of 1994 the Government launched its long-term strategy by saying that its immigration and citizenship program was “an expression of Canada’s national values both to Canadians and the world.” It warned, however, that its program “must be more than fair and compassionate, it must be affordable and sustainable.” This translates into an effort to balance a variety of commitments simultaneously:

- increasing the share of immigrants who can “contribute to Canada’s economic and social development”;
- improving the efficiency and cost-effectiveness of settlement services;
- maintaining a strong family program while achieving better management of sponsorship arrangements;
- “realizing Canada’s humanitarian mission” while also “addressing the root causes of involuntary immigration” and achieving greater consistency in the processing of refugees;
- tightening up on abuses of Canada’s refugee and immigration programs by serious criminals and clarifying procedures for their removal; and, last but not least,
- reducing Canada’s immigration targets for the foreseeable future.

One cannot altogether avoid an impression that one thrust of the Government’s strategy is to quell ill-founded fears that the country has been throwing wide its doors to hordes of irresponsible free-loaders. Important as it may be to clarify the rules of the game, it is no less important *not* to reinforce xenophobic stereotypes in the process. As a recent report from B’nai Brith Canada points out, “Canada is not home to a mass party of the extreme right, its hate groups are small and no

major Canadian figure openly espouses a politics of bigotry.” There are nevertheless some low-level and pervasive biases in our society that single out visible and not-so-visible ethnic and religious minorities for discrimination. In taking a firmer line on immigration the Government must accept a corresponding duty to see that new Canadians are given a fair and friendly opportunity to become a full part of their adopted country.

HATE PROPAGANDA

One way of doing that is to curb the hate-mongers whose aim is to marginalize those who do not fit their restrictive mold. Liberal democracies rightly show a strong disinclination to censor individual views, however abhorrent, but we also have to ask ourselves where our public responsibilities lie. It certainly stretches one’s credulity to believe that incitement to violence will automatically be filtered through the mature judgement of reasonable citizens and thereby rendered harmless to the public interest. The enlargement of individual freedoms is, by and large, an excellent thing, but we are nonetheless committed to protecting those groups who most need protection.

Parliament saw fit more than fifteen years ago to afford some protection under the Human Rights Act to those who might find themselves the target of telephone messages that would expose them to hatred or contempt by reason of their race, religion or any other recognized ground of discrimination. That this protection was confined to telephonic “hate messages” was more of a jurisdictional quirk than a belief that phone lines are the only instruments for inciting hatred. One might argue forever whether this measure is too little or too much, but we would have to say that in practice it has been helpful both to the groups attacked and to the credibility of our human rights endeavours generally.

In 1994 the Commission continued to use its limited powers to monitor and in some cases to close down hate lines that repeatedly sought to denigrate vulnerable minority groups. Details of our actions are presented in Chapter V, but in more general terms it may be said that our efforts are having some effect. Much is still made, however, of the argument that where hatred exists it does so in the mind of the individual and cannot be appropriately penalized by our legal system. The spectre of thought control, like that of censorship, thus makes a convenient mockery of human rights protection. But it should be made perfectly plain that we are not concerned with unholy secrets of the heart any more than we are with legitimate debate, however controversial, or indeed with political incorrectness. Our objective is to deal with incitement to hatred and with poisonous campaigns directed to that end. In that context, the prohibition on hate-lines is not a large

or intolerable restriction in itself. At the same time, it carries a message for all Canadians: a society that does nothing to curb the malicious promotion of racism puts more than its minorities at risk.

THE CANADIAN WAY

The attitude that there is only one way to be a good Canadian, and that is to conform as quickly and quietly as possible to the prevailing mores, still has many adherents. That other ways may be "unCanadian" is a notion that was shot down by Judge Barbara Reed of the Federal Court in July when she upheld a decision by the Royal Canadian Mounted Police to allow Sikh members to wear the turban as part of their police uniform. Far from compromising the neutrality of the force, the RCMP decision was based on an understanding that not to allow the turban would, in Justice Reed's words, discriminate against Sikhs "and, in any event, the wearing of the turban would operate as a demonstration of an acceptance of the present day multicultural nature of Canada." The point is that the cultural pluralism of Canada is not some opportunistic fad foisted upon Canadians by self-serving politicians, it is an inescapable reality that we can either use to our advantage or make into a source of divisions; the choice is ours. The RCMP has wisely chosen the right course.

That Canada's history has not been one of unrelieved and generous accommodation of ethnocultural minorities is or should be common knowledge. The question of what can be done to atone for some of the more flagrantly xenophobic acts of the past was the subject of a statement in December by the Secretary of State for Multiculturalism, Sheila Finestone. In it she acknowledged that there were several instances, not all of them in time of war, when Canada's practice had been "at odds with our shared commitment to human justice." However, the Government felt obliged to reject requests for financial redress from communities which had sought it. Instead, it affirmed its duty to prevent such wrongs in future by combating racism, prejudice and discrimination, and by going ahead with the establishment of a Race Relations Foundation which would work towards the elimination of racism in Canada. The view that there can never be any true reparation for acts of official xenophobia and that monetary compensation would be neither feasible nor appropriate was widely shared by editorialists and media commentators. However, the decision naturally did not sit well with some of the communities concerned.

The cultural diversity that is now so prominent a part of the Canadian reality has unquestionably enriched our country. Pluralism and a strong core of common values go hand in hand in the lives of most Canadians. But the more variegated our society becomes, the harder we must work to ensure that all our ethnic communities feel equally welcome, equally included, and equally responsible to the public good and a mutual

understanding of Canadian values. The experience of other countries, as well as our own, shows that it would be a mistake to assume that democratic pluralism and a sense of mutual loyalty will automatically go together. Contemporary Canada in many ways epitomizes the compatibility of diversity and shared values, but we cannot afford to take that compatibility for granted. There is an enormous amount of work still to be done to convey to all Canadians, as a practical matter, that our commitment to human mutuality, without distinction, means precisely what it says, and that it serves us well.

SEX

This year the UN Commission on Human Rights formally recognized women's rights as an integral part of human rights. Some may wonder why such a specification was needed. The short answer is that it recognizes that while in principle all human beings may be "born free and equal" they are not all the same when it comes to equality of opportunity: the involvement of women and men in economic, social and legal structures, for instance, is often substantially different and unequal. As a result, it is reasonable that we should examine the human rights situation of women from their particular perspective.

In March Canada welcomed the appointment by the UN Commission of a Special Rapporteur on Violence against Women and took some pride in its role in bringing about the creation of that position. Radhika Coomaraswamy, Director of the International Centre for Ethnic Studies in Sri Lanka, was appointed for a three-year period and is expected to recommend measures at both the domestic and international levels to reduce violence against women. Meanwhile, this Commission, along with other Canadian organizations, has been involved in preparing for the UN's Fourth World Conference on Women to be held in Beijing in September 1995. As part of those preparations, Canada has put together a report on the situation of women in this country. Among the broader topics covered are all forms of violence and harassment, health issues, the situation of women in employment, and the equality of women before the law. They provide a useful framework for the following observations.

VIOLENCE

The problem of violence against women is not peculiar to any one nation. Peace-loving community we may be, but Canada is no exception: whatever the debate about the exact figures, a report released by Statistics Canada in March makes it clear that many Canadian women are subject to violence of every sort. This past year a number of Supreme Court decisions also touched on the problem. The first case was that of a man whose criminal conviction for sexually assaulting his stepdaughter had been overturned by the Nova Scotia

Court of Appeal on the basis that a woman must be shown to have objected to an assault for the charge to be confirmed. The Supreme Court rejected that argument, concluding that the Court of Appeal was "in error in holding that a victim is required to offer some minimal word or gesture of objection and that lack of resistance must be equated with consent."

A second Supreme Court decision has had a different if unintended impact. In this instance, the accused was charged with sexually assaulting a sixty-five-year-old woman who used a wheelchair. His defence was that he was so drunk at the time he did not know what he was doing. The defence of "automatism" is not new in itself, although its successful use has hitherto been very rare. The Court ruled that the defendant should be allowed to raise it in evidence and ordered a new trial, cautioning however that extreme drunkenness may be a defence only if it can be shown that the accused was so intoxicated as to be incapable of knowing that he or she was committing a prohibited act. The assumption that this line of defence would be used only on the rarest of occasions (the experience thus far in other jurisdictions) was somewhat shaken by subsequent developments in the lower courts, where, rightly or wrongly, similar circumstances were successfully presented as a defence.

Justice Peter Cory, writing for the majority of the Supreme Court in the case before it, observed that it was "always open to Parliament to fashion a remedy which would make it a crime to commit a prohibited act while drunk." For the minority, Justice John Sopinka also noted that the Law Reform Commission had recommended that Parliament create a new offence of dangerous intoxication. In November the Minister of Justice introduced a discussion paper which outlined several possibilities for dealing with the "drunkenness defence", one of which was the creation of a new crime of "criminal intoxication". He later announced that he would make a decision early in the new year on how to proceed.

A different kind of violence, one complicated by cultural overtones, is female genital mutilation. In the first instance this constitutes a direct affront to a child's rights to security, but there is no doubt that it also violates a female person's right to equal treatment. It cannot therefore escape the interest of this Commission, although it remains in the first instance a matter for the Criminal Code. Whatever one's views on the universality of human rights values, this practice cannot be considered acceptable, and a vigorous educational program should be a priority for the public health authorities.

The problem of genital mutilation may have other repercussions. In May the Immigration and Refugee Review Board was approached by a

mother who alleged that, if forced to return to Somalia, her daughter would be subjected to the harshest form of genital mutilation. The Board concluded that adequate protection against infibulation does not exist in that country and granted the mother and her children refugee status on the basis that the procedure constitutes "a form of gender-based persecution". In making its decision, the Board relied on international human rights instruments, including the United Nations Convention on the Rights of the Child, that specifically protect children from acts which are "cruel, inhuman or degrading".

HARASSMENT

Sexual harassment has long been in the public eye, but it was not until 1994 that the incidence of this problem was documented in a special study by Statistics Canada. Its survey used a broad definition of sexual harassment as comprising such acts as pressuring women for dates or sex, unwelcome touching and inappropriate comments about women's bodies or sex lives. On that basis, it reported that close to one in four Canadian women believed that they had been sexually harassed on the job (the most frequent harassers being co-workers and supervisors) and that six percent of women in the labour force felt they had been harassed in the twelve months preceding the survey.

Two human rights tribunal decisions this year also helped to clarify what kinds of action may constitute harassment. In the case of *Charlotte Pond v. Canada Post Corporation*, Ms. Pond alleged that her supervisor used a "pornographic" statue as a basis for making offensive comments about her and permitted posters of naked women to be put up in the workplace. When she complained to Canada Post authorities she was transferred to another postal station, which also had nude posters. The Tribunal was asked to consider whether the presence in the workplace of objects and posters of a sexual nature could be a form of sexual harassment. In its decision last June, it concluded that "to tolerate posters of naked women or objects of a sexual nature that might lead to offensive comments about women working in a male-dominated environment poisons the work environment." The Tribunal also made the point that this kind of material not only causes embarrassment to women, it demeans them.

In the case of *Swan v. Canadian Forces*, a Tribunal was asked to rule on a case of racial harassment, but its findings were also of considerable importance to the broader question whether this type of behaviour can be mitigated in certain circumstances. One of the central issues was whether jokes, slurs and comments are acceptable if the victim (an aboriginal man in this instance) does not appear to object to them or even participates in the joking. This is also a very real issue for women, especially in male-dominated work places where they may feel that by objecting to offensive behaviour they risk retaliation or exclusion. An

expert witness gave evidence in the Swan case that individuals may "acquiesce, and participate, in activities that they find objectionable and demeaning because they feel powerless to stop it." The Forces' witness argued that he did not think that the policy of "zero tolerance" towards harassment applied if the alleged victim participated in the activity or if there was no intent to harm. The Tribunal rejected this argument on the grounds that "zero tolerance should mean exactly what it says. There can be no circumstances where proscribed behaviour is acceptable and there can be no consent to it."

Three reports on harassment in federal prisons were also released this year. All three found that more than half of the female staff had experienced some form of harassment. Only a small percentage of these incidents were reported, however, because the women concerned were worried about their jobs, fearful of making a bad situation worse, and inclined to think no action would be taken. Many of the employees who did report incidents of harassment were unclear as to what, if any, action had been taken by the person to whom the problem was reported. The fact that the Correctional Service commissioned these studies is positive, but swift action is now needed to deal with the problems identified.

In December, Treasury Board announced changes to its harassment policy as a means of ensuring the prompt and fair resolution of complaints. The changes will take place in two stages. The first, to take effect immediately, calls for prompt action to be taken to mediate harassment complaints, for investigations to be conducted by trained persons with no supervisory relationship to the parties, and for departments not to pay counselling costs for one of the parties without paying them for the other. Departments must also provide Treasury Board with an annual report on unresolved complaints. In a second stage, the Board will consult departments, unions and other parties on how to streamline the complaints process. In announcing these changes, the President of the Treasury Board called harassment of any kind "simply unacceptable" and noted that it costs the public and private sector millions of dollars annually in legal fees and loss of productivity.

WOMEN IN FEDERAL PRISONS

The number of women sentenced to serve time in federal penitentiaries is small, and there is at present only one federal prison for women in Canada. In 1990 a Task Force on Federally Sentenced Women recommended the closing of the outdated prison for women in Kingston and replacing it with five regional facilities. We are pleased to report that construction has begun on four of those facilities, but we are concerned about the decision of the Correctional Service of Canada to permit male employees to work in front-line positions in them. This

decision violates the UN rules for the treatment of prisoners that were endorsed by Canada in 1980; it also seems to us increase the chances for various kinds of discriminatory behaviour.

Incidents at the Kingston Prison for Women this year drew criticism from a number of quarters. In April, following disturbances, six women were kept in "administrative segregation" for lengthy periods. In May five of these inmates were transferred to the Regional Treatment Centre of Kingston Penitentiary, which houses only male prisoners. Two of the women appealed this action, and an Ontario Court ordered the women returned to the Prison for Women. The Court found that "the continued detention of these women inmates in the Kingston Penitentiary is unlawful." The Correctional Service has appealed this decision. We must also note that the Correctional Service has been criticized in the last two reports of the Correctional Investigator for not following its own policy and governing legislation regarding solitary confinement.

HEALTH

One of the anomalies of our society that is of concern to the Commission on equality grounds is that questions that primarily affect the health of women are very often decided by predominantly male groups or on the basis of male experience. The Medical Research Council Advisory Committee on Women's Health Research Issues has pointed to a number of problems for women, both as subjects of research and as medical practitioners. It found that only a minority of health researchers are women and that there are few women in key positions in influential medical bodies such as the Medical Research Council. It also noted that many MRC policies and programs were developed with an unconscious assumption that they would be used primarily to support male scientists and clinicians, who are more likely to be unencumbered by child-rearing or similar responsibilities. The Advisory Committee recommended that the Council review its current policies and operations, identify those that might lead to sex discrimination, and take remedial action. It also recommended that a concerted effort be made to recruit women to the Council, its committees and senior staff positions.

Another key finding was that medical problems that affect women disproportionately continue to receive scant attention by the Canadian research community. Widely reported risks associated with treatments or devices specifically designed for female health problems have called attention to the potential dangers of inadequate research. Women also tend to be under-represented or not represented at all in research into medical conditions that affect both sexes. The Advisory Committee suggests a national policy to ensure that women are more systematically included in clinical trials. It makes the obvious point that women are

not just another special interest group; they represent more than half the population. Trials and studies that are not focused exclusively on an attribute that pertains only to one sex should include both male and female subjects.

THE LEGAL PROFESSION

There are some obvious similarities between the problems brought to light this year by the Advisory Committee on Women's Health Issues and those identified last year by the Task Force on Gender Equality in the Legal Profession. All organizations need to be more aware that, while women may sometimes still be openly rejected for a job because of their sex, the discrimination they now face is more likely to come in the form of less obvious but no less pervasive attitudes, practices and administrative arrangements that have a negative effect on their careers.

The 1993 Task Force on Gender Equality in the Legal System, headed by former Supreme Court Justice Bertha Wilson, did a thorough job of identifying barriers to women in the legal system and issued more than two hundred recommendations for change. The real test is what happens to such recommendations. In 1994 the Canadian Bar Association showed a readiness to act by acknowledging inequalities in the legal profession and adopting a number of resolutions aimed at eliminating them. The Task Force had reported, for example, that law firms tended to give their female employees a disproportionate number of the less remunerative, challenging and prestigious dossiers. The Association therefore called on all firms to ensure a fair allocation of work. Other resolutions dealt with the family responsibilities of women working in the legal profession: restructured and reduced work options should be made available to those with family responsibilities, an accommodation that can benefit both male and female lawyers.

The Task Force also focused on problems faced by female members of racial minorities, and described the barriers faced by black women trying to enter or advance within the legal profession as a "brick wall" or a "steel door" compared to the more familiar glass ceiling faced by female lawyers as a group. The Task Force was sufficiently concerned to get to the bottom of this issue that it recommended that the Canadian Bar Association conduct a full inquiry into racism in the legal profession. The CBA has adopted this recommendation and set up an inquiry with a mandate to examine not only race issues but the "intersection" of race and other grounds of discrimination such as age, religion, sexual orientation and disability.

WOMEN IN THE CANADIAN FORCES

Sometimes it takes nothing short of a binding order to remove a systemic barrier, and even then it may meet with considerable reluctance. This has been the case in the military profession. A tribunal order was required before women were fully accepted into combat and combat-related positions in the Canadian Forces, even in principle. This Commission was ordered in 1989 to work with the CAF to ensure that the role of women in the military proceeded "steadily, regularly and consistently toward the goal of complete integration . . . within the next ten years." We are continuing to work with the Forces towards that goal, and we have been guided in this effort by the work of the Minister's Advisory Board, which has done much to identify the barriers and put forward concrete recommendations for action. Five years after the tribunal decision, however, and half way into the period envisaged for "complete integration", we are more than a little concerned about the pace of change. A paucity of concrete data on the progress being made towards full integration led us to write to the Minister of National Defence more than once during the year, pointing out that detailed statistical information on the recruitment, deployment and promotion of male and female members into combat and combat-related position was indispensable to ensuring compliance with the tribunal order. Despite expressions of good will, at the end of the year the Commission had still not been provided with adequate material on which to base an up-to-date assessment.

The Advisory Board's third report, issued rather belatedly in May 1994, detailed a number of continuing attitudinal and procedural problems that make combat-related duties unduly difficult for women. They range from subtle signals from superiors that they are not welcome, to patronising assignments and sexist remarks. Such behaviour indicates a lack of sustained support for the integration of women into the CAF. The Advisory Board also expressed concern that "priorities are not established and the resources necessary are not being made available to implement the changes required for successful integration." There needs to be more visible progress in the number of women being integrated into combat and combat-related positions, and the Advisory Board therefore concluded that Commands should formulate "objectives and timeframes for the complete integration of women from now until 1999." Given the Board's findings, and the current lack of statistical data, we can only be left wondering just how much progress has in fact been made since 1989.

The Board's report also praised the Forces for undertaking a comprehensive harassment survey but expressed doubts whether the "complex nature of sexual harassment cases" was adequately understood. It found, for instance, that there was often a rigid adherence to the chain-of-command review system, even though

complainants manifestly did not trust it. Timely support and counselling were often missing as well, and there was an unfortunate emphasis on taking action against the accused, or at times even the complainant, before an impartial investigation had been completed. A number of recommendations were put forward for dealing with this problem, among them development of a Command- or Forces-wide harassment and discrimination training program to be delivered by professionals. We must report that substantial progress on this front is agonizingly slow.

LEGISLATION

Another impediment to equality is legislation which, although passed with the best of intentions, is later found to have a disproportionate and adverse effect on women. One example is in the area of part-time employment. The Commission has long been concerned about the exclusion of part-time workers from the Public Service Superannuation Plan, an exclusion that clearly has a disproportionate impact on women since they make up roughly seventy percent of part-time workers. We wrote to the President of the Treasury Board as far back as 1990 requesting that the Act be changed to make the employment conditions for part-time workers comparable to those of full-time workers. This change finally came into effect this year, and the Public Service Superannuation Act now applies to part-time as well as full-time employees.

The Superannuation Acts governing the Federal Public Service, the RCMP, the Canadian Forces and Members of Parliament also created unintended hardships for some women in that they did not allow for the division of pension benefits upon divorce. This was particularly problematical for wives of military or RCMP personnel, many of whom left their own jobs to move from posting to posting with their husbands. If the marriage then broke down, the wife might not only be left in a financially difficult situation but often had little or no pensionable time of her own and few marketable job skills. In December 1990 we wrote to the Secretary of the Treasury Board to raise the need for pension credit splitting upon divorce, and last September the Pension Benefits Division Act came into force. In essence, it permits the division between a federal employee and his or her spouse of pension benefits accrued during the marriage or common-law union. The change will be of particular benefit to women who have accumulated few or no pension credits of their own, but it will also benefit both spouses by providing greater flexibility in divorce settlements.

SEXUAL ORIENTATION

Regrettable as it may seem, Canadian society is still not able to deal with issues involving sexual orientation in dispassionate terms. This again became evident when the Minister of Justice appeared before the

Parliamentary Standing Committee on Justice and Legal Affairs to consider Bill C-41, a Bill to amend the Criminal Code so that the question of motivation may be more explicitly taken into account in sentencing when crimes are based on the race, nationality, religion, sex, age, disability or sexual orientation of the victim.

Despite considerable evidence that homosexuals are in fact targets of hate crimes, inclusion of the words 'sexual orientation' in federal legislation has been vigorously resisted, at least by a few rather vocal opponents. Whatever technical arguments there may be over special sentencing provisions, legislation that is intended to discourage violent and discriminatory acts against identifiable groups should, in our view, command the adherence of all Canadians. Refusal to support legislation that would at the very least show our condemnation of those who harm their fellow citizens solely because of their membership in a particular group is tantamount to condoning discrimination and totally at odds with the Canadian Charter and the Human Rights Act.

In his appearance before the Standing Committee, the Minister of Justice commented on concerns that including the words 'sexual orientation' in this context would have a negative effect on family values. "To say that including sexual orientation in Bill C-41 is encouraging a lifestyle", he said, "is like saying that because we have included religion we are encouraging people to become Catholic." Sexual orientation already appears as a proscribed ground of discrimination in human rights legislation in eight jurisdictions in Canada and it is only a matter of time until it is formally included in the Canadian Human Rights Act. Discrimination on this basis has also been recognized by the courts as prohibited under the equality provisions of the Charter of Rights.

Not to labour the point, legislation providing explicit statutory guarantees of non-discrimination based on sexual orientation now exists in many countries with which Canada likes to compare itself, including Australia, Denmark, France, the Netherlands and New Zealand. The European Community also passed resolutions earlier this year calling for an end to discrimination based on sexual orientation in all member states. Furthermore, the United Nations Human Rights Committee has expressed the view that the reference to 'sex' in the anti-discrimination provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights is to be taken as including sexual orientation.

The Government was to have introduced amendments to the Canadian Human Rights Act that would, *inter alia*, have added sexual orientation to the prohibited grounds of discrimination, and this Commission has been accepting complaints based on sexual orientation since the Haig and Birch decision of August 1992. To put the matter in unambiguous terms, any objective examination of this issue would have to recognize

that prejudices against homosexuality are not uncommon in Canadian society and that some of them lead to acts of discrimination that are directly contrary to Canada's international and domestic commitments in human rights. To fail to do everything possible to prevent such actions can only be seen as a fundamental abdication of our human rights responsibilities.

Same-Sex Benefits

This year the Commission referred several complaints to human rights tribunals alleging discrimination on the basis of sexual orientation where the provision of benefits is at issue. In November we also intervened in the case of James Egan and John Nesbit before the Supreme Court of Canada. Messrs Egan and Nesbit have challenged a provision of the Old Age Security Act that restricts to persons of the opposite sex an allowance given to low-income couples when one partner reaches sixty-five. The Commission has argued that the denial of this allowance to Mr. Nesbit constitutes discrimination on the basis of sexual orientation.

During the year we also looked into complaints filed by a Member of Parliament against various organizations, including the House of Commons, the Senate and federal unions. They alleged discrimination on the basis of sexual orientation in that the various benefits concerned were restricted to married or common-law couples. These cases were subsequently referred to conciliation.

Last year we reported that the Federal Government had appealed a Public Service Staff Relations Board decision in favour of David Lorenzen. Mr. Lorenzen had challenged his employer's refusal of family-related leave to allow him to tend to his ailing same-sex partner, and bereavement leave when his partner's father died. The Government announced earlier this year that it had discontinued its appeal of the PSSRB decision as the whole issue of same-sex benefits was under study. Meanwhile, the Canadian Union of Public Employees is challenging in the Ontario Court a provision of the Income Tax Act that restricts the definition of 'spouse' to members of the opposite sex.

In March, the Chief Commissioner wrote to the Ministers of Justice, Finance and National Revenue requesting the restructuring of tax advantages for pension and employee benefit plans under the Income Tax Act in a non-discriminatory manner so that they would be equally available to same-sex partners. The replies indicated that the issue is under review, and we await a clear determination of the matter. While the Government studies the issue, a Private Member's Bill was tabled in November that aims to change some forty federal laws to ensure that same-sex partners are entitled to the same benefits as other couples recognized by law.

Elsewhere in the governmental maze, there has been some movement towards eliminating discrimination against same-sex partners. We reported last year that complaints had been filed by individuals who were denied the right to sponsor their same-sex partners as immigrants to this country. The majority of these complaints have now been resolved through sponsorship requests being accepted on humanitarian and compassionate grounds. The Department of Citizenship and Immigration has sent a directive to Canadian missions abroad instructing officers to consider applications for same-sex sponsorship on their merits, and, where there is evidence that a stable relationship exists, to issue a visa on humanitarian and compassionate grounds. Although this achieves the immediate goal of allowing the complainants to sponsor their partners, the fundamental legal problem remains a matter of concern to the Commission.

It is curious to note that while the authorities at the federal level continue to procrastinate, same-sex benefits are increasingly recognized elsewhere. The list of major private institutions offering such arrangements continues to grow and now includes such firms as B.C. Tel, the Hudson Bay Company, Northern Telecom, Southam Publishing, Shell Canada, Levi Strauss, the Toronto Sun Publishing Corporation and Dow Chemical. We were pleased to note, at the end of the year, that the Toronto Dominion Bank had included its thirty thousand employees, and we trust the other major banks will not be far behind. Canada Post also entered into a tentative agreement with the Canadian Union of Postal Workers that would provide same-sex benefits for its fifty-two thousand members.

All this should deliver a simple message: institutions of the sort we have listed above are not wild-eyed reformers and they are not interested in endorsing certain life-styles or debating the meaning of the word 'spouse'. They are changing their practices to bring them into line with the intent of the Charter, provincial law and a growing body of jurisprudence. They will unquestionably be joined by others, and we see no earthly reason why the federal authorities should stand still while they are passed by.

AGE

All Canadians are potential victims of age discrimination at one time or another, but older members of society are particularly at risk because of stereotypes that prevail about their needs and abilities. Myths about competence, commitment and ability to learn are hard to shake; but we should have learned by now to nuance our views about the aging process. One of the commonest misconceptions is that older workers are rigid, overly cautious and closed to new ideas. Not so, according to those who have gone to the trouble to measure such things: rigidity is

generally a function of personality, not of age. And what about the contention that older workers are more susceptible to work-related injuries? An analysis of Statistics Canada work injury data found no difference in the percentage of older versus young workers who suffered work-related injuries. Nor is there any evidence to support the argument that older employees are either less adaptable or less motivated than younger workers. In short, it would appear that, where work is concerned, both mind and body generally cope quite adequately with the passing of the years.

GREY AREAS

Myths about the age curve may seem relatively harmless at first sight, but they can and do result in discriminatory treatment that is often deeply injurious to older workers: opportunities for on-the-job skill training may dwindle with age, earnings may decline, and promotions may become few or non-existent. As a representative of the Seniors Directorate at the Department of Health told a recent symposium, discrimination against older workers can become "an institutionalized labour force management strategy, especially in difficult economic times." The irony is that ten to twenty years from now we could find ourselves struggling to keep older workers *in* the labour force as the baby-boom generation ages and the strain on pension plans becomes even more apparent. Instead of waiting for a situation in which older workers must be induced to stay in the job market, we could do ourselves a favour right now by eliminating discriminatory practices which put talented employees prematurely out to pasture.

Canada is not alone in this predicament. As part of the European Year of Older People in 1993, a study was conducted of eleven European Union countries which reached similar conclusions: job discrimination against older workers exists in various forms in all those countries; increasing numbers of workers aged over fifty-five, or even fifty, are obliged or persuaded to leave their jobs early for age-related reasons; and once they are out of work, older workers find it all but impossible to re-enter the labour market. Here again, negative assumptions about their productivity, adaptability and motivation were widespread. One of the recommendations of the EU report was that all member states should outlaw mandatory retirement. This has already occurred in France, where employment contracts containing mandatory retirement clauses are prohibited by law.

MANDATORY RETIREMENT

In light of these changing realities, the persistence in Canada of regimes that oblige workers to retire at a predetermined age regardless of their abilities is more than puzzling. Back in 1988 a Parliamentary Committee on Human Rights aptly described mandatory retirement

as a form of "institutionalized age discrimination". The Federal Government has wisely removed compulsory retirement requirements for public servants, but despite repeated requests has not amended the Canadian Human Rights Act to ensure that no employee within federal jurisdiction is forced to retire at a set age.

In 1994 the Commission was again involved in a number of mandatory retirement cases before the courts. *Martin et al. v. Department of National Defence and the Canadian Armed Forces* dealt with complaints of age discrimination filed by ten members of the Forces who were obliged to retire because they had reached the retirement ages prescribed for their particular ranks. In 1992 a Human Rights Tribunal ruled that the CAF had failed to demonstrate that compulsory retirement ages constituted a legitimate occupational requirement, and in January of this year the Federal Court upheld the Tribunal's decision. The Armed Forces and the Department of National Defence have now taken the matter to the Court of Appeal.

Meanwhile, the Supreme Court has agreed to hear two other mandatory retirement cases. *Albert Large* was forced to retire from the Stratford Police Force at age sixty, but an Ontario Board of Inquiry found that the evidence did not support the respondent's argument that retirement at that age was a genuine occupational requirement. Appeals were dismissed by the Ontario Court in 1992 and by the Court of Appeal in 1993.

The Supreme Court is also scheduled to hear the case of *Bell and Cooper v. Canadian Airlines*. The two complainants were required to leave their positions as airline pilots at sixty years of age. This Commission decided in 1991 not to bring their case before a tribunal, one of our reasons being that these cases did not appear to be the most suitable basis for launching a Charter challenge to the exception in the Act that permits people to be forced out of their job at "the normal age of retirement". Another consideration was that the Supreme Court had recognized the legality of similar provisions in the Ontario Human Rights Code and thus implicitly limited the scope of a legal challenge to the federal statute. The complainants appealed our decision, but in a ruling handed down this year the Federal Court agreed that we had no choice but to decide as we did. Messrs Bell and Cooper have therefore appealed to the Supreme Court to determine whether the Canadian Human Rights Commission and the Human Rights Tribunal have jurisdiction to rule on the compatibility with the Charter of provisions contained in the law under which they operate.

RIGHTS OF THE CHILD

In 1991, Canada ratified the Convention on the Rights of the Child, which sets out certain standards for the treatment of society's youngest

and most vulnerable members. Last June Canada submitted its first report to the United Nations on progress in implementing the Convention. While stressing that for many children this country is a wonderful place in which to grow up, the report also spoke of a "greater need to ensure the full realization of Convention rights for poor children and Aboriginal children." It also acknowledged that there are other groups of children in Canada who may not always enjoy their Convention rights as a practical matter.

There is little doubt that prolonged poverty may seriously affect a child's ability to compete educationally and in later life, and for that reason alone we should be concerned to mitigate its discriminatory effects. All the more so in the case of children who are not only relatively poorer than their fellows but absolutely deprived of some of the most basic means to survive, learn and lead fulfilling lives. The larger question is what role government or society generally should have in ensuring that all our children are given a reasonable chance.

Each year a number of studies look at the impact of poverty on children. In 1994 the Canadian Institute of Child Health released another report on the health of our children. It confirms what common sense would suggest: the poorer the child the greater the risk of early death, hospitalization or long-term disability, not to mention difficulties at school, mental health problems and anti-social behaviour. In its recent discussion paper, *Improving Social Security in Canada*, the Federal Government also makes the point that, "although there are different measures of poverty, one common estimate is that as many as one in five Canadian children are growing up poor in a nation which boasts one of the highest standards of living in the world." But while the importance of investing in children who are in need is widely recognized concrete measures to make child development in Canada more equitable are still lacking.

One of the ways the Government proposes to deal with this problem is by promoting affordable child care. In many families, two incomes are necessary to maintain an adequate standard of living. For this among other reasons, there has been a significant increase in the labour-force participation of women, and this in turn means a growing number of children in need of child care. In 1993, there were over two million youngsters under the age of thirteen both of whose parents were working or studying more than twenty hours a week. Close to one million were under six years of age. Sole-support parents run an even greater risk of finding themselves below the low-income cut-off, and for them affordable child care is indispensable if they hope to participate in employment or training.

As part of the process for reforming social services, the Government has also put out a discussion paper on child care and development. Unfortunately, it is stronger on problem identification than problem solving: child care services for aboriginal families are described as a priority, for instance, but specific proposals to meet this need are missing; and child care for children with disabilities is said to be in short supply, but there are no concrete recommendations for rectifying the shortage. The problem of child poverty is not standing still and is unlikely to diminish on its own. If Canada's signature on the Rights of the Child Convention is to be meaningful, a much more systematic approach is called for.

CHILD SUPPORT

The adequacy of child support to a custodial parent was at issue this year in a case heard by the Supreme Court of Canada. In an October decision in *Willick v. Willick*, Madame Justice L'Heureux-Dubé pointed out that courts consistently underestimate the true cost of raising children and consequently make "inadequate" orders for child support. The Court recommended that the realistic needs of children should be kept in the forefront of any examination of how much child support is needed, and cited figures to show that single-parent families represent a disproportionate number of those which fall below the official low-income cut-offs. According to figures presented to the Court in this case, the former wife's monthly expenses considerably exceeded her income, whereas her former husband's net income had increased substantially from the time of the settlement agreement. The Court therefore held that support payments should be based on what the child would have had if the parents had stayed together and the family income had increased. Payments for the two children were almost doubled as a result.

Child support was also at the centre of the *Thibaudeau* case, which received considerable attention in the press. The question at issue was whether the custodial parents should be required to include child support payments as income for tax purposes. The Federal Court of Appeal ruled that they should not. The decision was appealed by the Government, but at the time of writing the Supreme Court has not yet rendered its decision. Further information regarding this case may be found below at page 82.

In November the Minister of Justice announced plans to introduce a national system for enforcing court-ordered child support payments. It is estimated that this would save a billion and a half dollars in social assistance each year. But the most important benefit is that it would ensure that the single parent and children involved do not suffer because the other parent does not meet his or her obligations. We hope the Government will move quickly to implement these changes. A

Federal/Provincial/Territorial Family Law Committee has also been examining the problem of child support for several years, and in May a Task Force on Child Support composed of three Members of Parliament was asked to consult Canadians and advise the Government on ways to improve the system for supporting children after family breakdown. The Government plans to reform the system based on the group's findings and the work of the Tripartite Family Law Committee.

IV EQUITY AT WORK

When human rights legislation was first implemented, it focused on instances of individual discrimination that cried out for remedy: denial of seating in a restaurant because of someone's race or refusal to consider job applications from women. More recently, however, there has been a growing realization that many inequalities in the world of work do not result from deliberate acts of discrimination, but from ingrained and not necessarily conscious biases in the way different groups are treated. This has led to a more systematic development of employment and pay equity legislation and programs.

Opinions may differ about the extent to which discriminatory tendencies have distorted the job market, but the evidence clearly shows that employment opportunities are not evenly distributed among the various groups in our society. The purpose of employment equity legislation is to help ensure that the treatment of individuals in the labour market genuinely takes account of their qualifications, ability and performance, and does not prejudge these factors on the basis of race, colour, ethnic origin, sex or disability.

These laws also recognize that broad, pervasive patterns of inequality cannot be dealt with solely through case-by-case responses to complaints, which may simply frustrate all sides to a dispute without getting to the root of the problem. A more constructive solution lies in taking a fresh look at who gets hired, promoted or terminated — or how much employees get paid in relation to the work they do — and trying to correct whatever inequities we may find. Of course, this process will not always work to perfection, but it is still the best way we have for identifying factors that have made the workplace seem inhospitable to certain groups.

In principle, employment equity and pay equity programs should provide the foundations for a labour market that is both fairer and more productive. Their implementation, however, depends on public good will and the leadership of governments, public and private sector employers and labour organizations. Although the vast majority of Canadians would probably agree that equality of opportunity is a cornerstone of our democracy, some would still severely limit its application through governmental intervention. To them we must say that if concerted action to deal with broad patterns of underrepresentation and undervaluing is not undertaken, we may find ourselves endorsing righteous platitudes from the speaker's rostrum, while tolerating profound inequities in the workplace, where equality really counts.

EMPLOYMENT EQUITY

October 1994 marked the tenth anniversary of the Royal Commission report *Equality in Employment*. This landmark document laid the groundwork for federal employment equity legislation and programs. It argued that decisive action was necessary to remove obstacles to true equality of opportunity faced by women, aboriginal peoples, members of visible minorities and persons with disabilities. These obstacles being clearly beyond the power of those groups themselves to overcome, society as a whole had a responsibility to confront them. "It is both intolerable and insensitive", Judge Abella concluded, "if we simply wait and hope the barriers will disappear with time. Equality in employment will not happen unless we make it happen."

Much has taken place since then: passage of the Employment Equity Act by the Federal Parliament in 1986; seven years of employment equity reporting by organizations falling under that legislation; recommendations from a Parliamentary Review Committee on ways of improving it; a range of joint review agreements and complaint settlements with some of the country's largest employers; and, most recently, the tabling of new Employment Equity legislation in Parliament. In this anniversary year, it seems appropriate to ask whether a decade of developments has answered the question whether Canada is indeed equalizing opportunities for those who have been historically disadvantaged in the job market.

VARIED FORTUNES

There is no question that some headway has been made: arrangements to accommodate special needs, greater respect for diversity, and more contact with the various target communities, all have begun to be accepted by employers as normal human resources practices. Even some large organizations that once questioned the need for employment equity programs have recognized that it is more than a legislated requirement or the right thing to do, it is a way of operating that can also offer sound business benefits. And members of designated groups who once despaired of getting a fair share of the jobs for which they were qualified now have more reason for hope.

One important sign of progress in 1994 was a report put out by the Canadian Bankers Association entitled *Banking on Employment Equity*, which describes initiatives by the country's six largest chartered banks to advance equality of opportunity and lists some of the lessons the banks have learned along the way. The commitment to employment equity, the CBA writes, must first be demonstrated at the highest levels of the organization, and managers must be accountable for building equity into their business practices. In addition, the corporate culture must learn to value differences and establish partnerships with communities that have been overlooked or sidelined in the past. The report acknowledges that the banks still have a considerable way to go

before these aims are met, but it resoundingly confirms the industry's commitment to getting there. This is one of the most tangible pieces of evidence that employment equity is no legislative pipedream. When the country's most powerful financial institutions make it a corporate objective, all Canadians, and other employers in particular, should take notice.

Meanwhile, the completion of more voluntary reviews with the Commission, following those with the six large banks, and the signing of complaint settlements with several major employers provided other encouraging signs that the pace of change is picking up. But there is seldom any progress without a measure of backlash, and occasionally the tone of the opposition to employment equity seems more than a little shrill. While some criticisms of the program doubtless have a basis in fact, others are rooted in groundless fears or misunderstandings. The most common caricature is one of reverse discrimination that visits the sins of yesterday's white, able-bodied fathers on today's generation. There are, of course, insecurities enough to go round in the job market; we are living through a period when few are confident that their economic future is assured, and any perception by previously secure groups that they may be excluded from employment is bound to provoke a strong reaction. The flaw in this picture, however, is that the perception is unfounded.

Aside from the fact that the term 'reverse discrimination' implicitly admits a pattern of past discrimination, one must question how far the pattern is really being reversed. Recent figures suggest not far. In 1993, able-bodied white males, who represent forty-five percent of the general labour force, received fifty-five percent of hires into permanent full-time positions with employers coming under the Employment Equity Act. Far from falling behind, able-bodied white males appear to be getting more than a proportionate share of hiring; such data hardly convey a convincing portrait of reverse discrimination.

Another objection to the employment equity approach has been its focus on specific groups. After all, a fundamental premise of the democratic market economy is that everyone should be assessed on the basis of their abilities, without regard to irrelevant factors like skin colour or sex. Supporters of employment equity could not agree more; but it is manifestly the case that women, aboriginal peoples, racial minorities and people with disabilities have traditionally been downgraded in the hiring process; the object is to level the playing field for the future.

In searching for an explanation of the prevailing under-representation of certain groups, we can dispense with the idea that they are inherently less capable than those who are traditionally well

represented. We can also assume that, in most situations, a deliberate intent to discriminate has not been a major factor in holding back members of disadvantaged groups. What we are left with is an understanding that our long-standing habit of preferring people who somehow resemble ourselves inevitably has an adverse effect on those who fail to pass that test. The majority of Canadians would no doubt agree that our objective is to have people judged solely on their merits, but to make that happen in our society as it is structured today a special effort is required.

A CLOSER LOOK

Employment equity now seems headed in the right direction, but the picture for each group is considerably more varied. Remedial efforts have worked more effectively for some than for others, and more effectively in certain parts of the economy than elsewhere. Generally speaking, aboriginal people and persons with disabilities have had the most difficulty overcoming job barriers. And in recent years the public sector has made less progress than the private sector when it comes to the employment of visible minorities. Under the Employment Equity Act, annual reports on the representation, hiring, promotion, and termination of designated group members have been submitted since 1988 by nearly three hundred and fifty private sector companies employing roughly 580,000 Canadians. Similar statistics are prepared each year by the Treasury Board Secretariat for the Federal Public Service, which employs some 230,000. Taken altogether, employers under federal legislation cover approximately six percent of the total Canadian workforce.

Now that amendments to the Employment Equity Act have been introduced, it is a good time to evaluate the progress which has been made during the seven years that employers have filed annual employment equity reports. And since the amendments would include the Public Service within a unified regime, a review of the success of employment equity in that sector is also in order.

Although Canada has suffered a recession in recent years, there have nevertheless been numerous opportunities to give women, aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities a fair share of the hiring that was going on. Recruitment did not come to a halt even in those economically difficult times: from 1987 to 1993, for example, more than half a million people joined the workforce covered by the Employment Equity Act.

Women

The representation of women under the Act is now broadly in line with the 45.9 percent availability reported in the 1991 Census. However, their 1993 representation varied significantly by industrial sector, from

a low of twenty-one percent in transportation to a high of seventy-six percent in banking. Part-time employment, which often offers less security than full-time work, continued to affect women rather more than men. Women also remained concentrated in clerical work, although less so than in 1987. In 1993, about sixty-five percent of all women were in clerical positions, down from seventy percent in 1987. More women appear to be moving into other positions, but the figures are also partly explained by less hiring for clerical positions as well.

It is encouraging to note that women have improved their representation in management. In middle management it increased from 33.2 percent in 1987 to 43.6 percent in 1993; and their share of upper management jobs more than doubled to roughly eleven percent. This is still less than half the availability estimate, however. Nor has progress taken place to the same extent in all industrial sectors: women were still under-represented in non-traditional occupations, although their share of those jobs had increased. The wage gap between men and women in full-time jobs under the Employment Equity Act had also narrowed by almost four percentage points since 1987. That said, in 1993 women received only seventy-five percent of the mean salary of men, a rate some three percentage points better than the average for women in the total Canadian workforce (seventy-two percent) but still unacceptably low. Moreover, there were considerable variations by industrial sector: from eighty-three percent in communications to fifty-nine percent in banking.

Women have made progress in the Federal Public Service as well. Their representation went from 42.3 percent in 1987 to 47.0 percent in March 1994. Whereas in 1987 about sixty-one percent of all women worked in the Administrative Support category, by 1994 this figure had declined to about half the total. This follows to some extent from the loss of about four thousand clerical jobs over that period. Meanwhile, women increased their representation in the faster growing categories, Administrative and Foreign Service, and Scientific and Professional. As their share of jobs in these two feeder groups grows, one may reasonably expect women to hold more executive positions in the future. Progress in that regard has been encouraging, and their 1987 representation of 10.6 percent has almost doubled in the last seven years. It must also be noted that more women than men are employed in term positions — sixteen compared to eight percent — thus making them more vulnerable to workforce reductions. In 1994, women in the Public Service received seventy-seven percent of the average salary of men, a bit more than their counterparts under the Employment Equity Act.

Aboriginal Peoples

The Act has done little to improve the position of aboriginal peoples in the federally regulated sector. Their representation was 0.7 percent in

1987 and has remained at 1.0 percent since 1991, well below the 3.0 percent availability estimate of the 1991 Census. What is more, they were under-represented in all geographical regions, including those like Manitoba, Saskatchewan and Alberta with large aboriginal populations. Essentially, aboriginal peoples faced two barriers: an unduly low share of hiring and disproportionately high termination rates. Although their share of hires increased over the seven year period, from 0.5 to 1.9 percent, at the end of the day it remained well below expected levels in every industrial sector.

Although some gains were made in most occupational groups, they have failed to match availability rates in any group. Almost two-thirds of native people were concentrated in clerical, semi-skilled or manual work, compared to about half of non-native employees. Native women also tended to be more concentrated in clerical work than other women: in 1993 more than seventy percent held clerical jobs. In all other occupations they were severely under-represented. It therefore comes as no surprise that aboriginal men and women were disadvantaged with regard to salaries as well: in 1993, aboriginal men who worked full-time received only eighty-six percent of the average salary of all men, while native women received only eighty-eight percent of the average salary for all women covered by the Act.

At two percent, aboriginal representation in the Federal Public Service has been stagnant since 1991. High representation in the Department of Indian Affairs and Northern Development continues to inflate overall representation; without this department the native share of jobs drops to 1.8 percent. Their share of hiring has also dropped since 1991, when it was 3.7 percent, to a meagre 2.0 percent in 1994. This is even more disturbing since their termination rates remain disproportionately high. This cannot be explained by the restriction on hiring implemented in July 1993 since hires continue, albeit at much lower levels. Aboriginal peoples in the Public Service received about ninety percent of the average salary of all employees.

Visible Minorities

The representation of visible minorities in the Employment Equity Act workforce increased from 5.0 percent in 1987 to 8.1 percent in 1993, close to the 9.1 percent availability estimate. Their high representation in banking, 13.4 percent, is largely responsible. In the other three sectors and in many parts of Canada, including regions with substantial visible minority communities, they remained considerably under-represented. However, their share of hires has been relatively high and their termination rates low. A strong presence in banking was also reflected in the fact that more than half their total number worked in clerical jobs, compared to thirty-nine percent of all workers covered by the Act. Over the years visible minorities have made slow but

continuing progress in all occupational groups, including management. In 1993 visible minority men who worked full-time received ninety-three percent of the average salary of men, which compared unfavourably with the 1987 figure of ninety-eight percent. Visible minority women, on the other hand, received ninety-seven percent of the average salary of all women or slightly more than in 1987.

The progress made by visible minorities in the Public Service is less encouraging. In seven years, their representation has only increased from 2.7 percent to 3.8 percent. Although their share of hires had been increasing steadily, it dropped considerably from 5.2 percent in 1993 to 2.7 percent in March 1994. Their presence in the Scientific and Professional ranks increased from 6.7 percent in 1987 to 8.3 percent in March 1994; one-quarter of all visible minorities in the Public Service are in this category, compared to eleven percent of all public servants. It is therefore hard to explain why they have not made greater inroads in the Executive category: their share of these jobs, which was only 2.4 percent in 1993, had actually decreased slightly by March 1994. Visible minorities received somewhat higher average salaries than those for all public servants, which probably reflects their concentration in the Scientific and Professional category.

Persons with Disabilities

We regret to have to report that the Employment Equity Act has done little to improve the employment situation of people with disabilities. Although their representation in the workforce subject to the Act improved from 1.6 percent in 1987 to 2.6 percent in 1993, it remained well below the 6.5 percent availability estimate. Their presence varied from a low of 1.8 percent in transportation to a high of 3.9 percent in banking, a figure that is probably inflated by the fact that some banks used broader definitions of disability than those set out in the regulations.

About two-thirds of all employees with disabilities were concentrated in middle management and clerical work, compared to slightly over half of the total workforce under the Act. This reflects their higher presence in banking than in other sectors. Part-time employment increased for persons with disabilities, from about seven percent in 1987 to thirteen percent in 1994, but it was nevertheless lower than that of all other employees throughout the seven year period. In 1993 their share of hires was only 1.7 percent, which, although about three times their 1987 share, was far too low to improve their situation. Average salaries for men with disabilities were not much different from those for other men under the Act; women with disabilities earned about ninety-five percent of the average salary of women.

For people with disabilities employment opportunities in the Federal Public Service are few and far between. After a slow increase in their representation, from 2.6 percent in 1987 to 3.1 percent in 1993, it declined to 2.9 percent in March 1994 and has fallen in most occupational categories. Their share of hires, which has been consistently too low, has suffered a further drop since 1992: from 2.5 percent it is now a scant 1.7 percent. People with disabilities, male and female, received about ninety-five percent of the average salary for all employees.

TAKING THE LEAD

One factor that has done more than most to move employment equity ahead in the private sector has been the growing willingness of management to take their obligations seriously. Four major complaint settlements were reached during the year, including a precedent-setting agreement between the Bank of Montreal and the Disabled Persons for Employment Equity organization. This not only sets hiring goals for persons with disabilities, it also provides for a centrally administered fund to support the accommodation of disabled employees with special needs, the publication of an accommodation policy, and the establishment of a dispute-resolution mechanism.

The other settlements are related to the employment of aboriginal people. Two resulted from complaints filed by the Assembly of Manitoba Chiefs against the Canadian Broadcasting Corporation and Canada Post; the third involved Canada Post and an individual complainant. Under the terms of each of these settlements, the employers have agreed to set goals and timetables for increasing the representation of aboriginal employees in their workforces, to consult with representatives of native communities, to undertake a series of training initiatives, and to make special efforts to contact target communities.

Voluntary review agreements were signed in 1994 with three major employers: Bell Canada, CN Rail and VIA Rail. All told, fourteen organizations (representing 270,000 employees) have entered into such agreements since the joint review program was launched. Many of them have been concluded in the most recent period, following a slow patch in the early years. The basic features of these agreements are specific goals for improving the representation of target groups in the workplace and an action plan for removing barriers to fair hiring and promotion. Typically, the plan then lists such measures as:

- recruitment activities aimed at reaching qualified individuals from designated groups;
- consultation with organizations representing them;

- removal of job requirements that are unnecessary or that create unwarranted impediments to potential applicants from designated groups;
- the accommodation of special needs;
- training to promote greater respect for diversity throughout the institution; and
- regular reports to the Commission on the progress achieved.

The standard reporting period lasts three years. In the course of 1994, the reporting periods for Marine Atlantic and the Royal Bank ended. Both employers deserve full credit for their efforts, and for setting an example for other employers.

Over the years, we have tried with some success to streamline our approach to joint reviews as employers have gained knowledge about how to implement employment equity. In 1994 the Commission developed an audit model for future reviews that will be well-suited to the regime foreseen under the revised legislation. It is our view that audits can be an effective, and we hope non-confrontational, means of promoting equal opportunity and respect for the law, without intrusion into matters best left to management and employees.

FALLING BEHIND

While some employers have been setting an example, others who might have been expected to do so have been falling behind. In the private sector, several employers, such as Air Canada, Canadian Airlines International, CP Rail, CP Express, and Greyhound, have simply been unwilling to accept the proposition that their own employment equity data can at least provide reasonable grounds for initiating a complaint. They have chosen instead to take the matter to court, and in the process have held up the investigation and possible resolution of a number of cases for several years. This is doubly unfortunate since recent experience has shown that once this unnecessarily litigious approach is dropped, agreement can often be reached quickly and amicably.

Meanwhile, the public sector continues to move at a very leisurely pace. This seems more than a little ironic: the Federal Government has consistently maintained that significant efforts are required to ensure equality of employment opportunity; yet as the largest employer in the land it has too often failed to make it happen. The most striking example of this failure has been a lengthy delay in settling complaints against several major government departments because of objections raised by the Treasury Board Secretariat. The Board is responsible for

personnel policies and practices for the Federal Public Service as a whole, and the Commission is more than ready to discuss its concerns. To our dismay, however, in over two years of talks, there have been few signs of flexibility and all too many of a desire not to budge. This has brought progress on complaint settlements and review agreements in the Federal Public Service to a virtual standstill. We now have ten cases in conciliation, some as many as two years old. With a modicum of good will, the Public Service could have made itself a model of enlightened management in the area of employment equity. Instead, it has become a prime example of bureaucratic reluctance in the starting gate.

AY EQUITY

A central issue raised by Canadian human rights legislation is the fairness of wages earned by women in the workplace. That it should still be an issue, seventeen years after enactment of the Canadian Human Rights Act, bears witness to some unusually persistent problems of definition, to the less than impressive progress of employers in making the promise a reality, and to the sheer complexities of resolving complaints. While many other jurisdictions report progress towards improving the economic lot of working women — from civil servants in a number of provinces to city administrations such as Calgary — federally regulated organizations more than ever need the impetus of a legislative commitment to get them moving. This section reviews these issues and what we believe is needed to comply with the spirit and letter of the law.

In contrast to employment equity, which only entered the statute books eight years ago, the principle of pay equity has been part of the Canadian Human Rights Act since it was first passed in 1977. Section 11 of the Act embodies a straightforward idea: men and women should receive the same pay for work of equal value. This principle is also enshrined in an International Labour Organization Convention which goes back more than forty years and in the 1976 United Nations Covenant on Social, Economic and Cultural Rights, to both of which Canada is a party.

The reason we have programs and laws to ensure pay equity could not be more simple: the types of work that have fallen primarily to women have often tended to be undervalued as compared with those traditionally seen as “men’s work”. The result is that, in most instances and in many societies, female dominance of an occupation correlates strongly with lower pay. Clearly, one explanatory factor for this situation has been the persistence of outdated attitudes about women’s economic needs and the inherent worth of “women’s work”. These may no longer be consciously held by many people, but their effects are still evident in present-day wage structures. Pay equity is about identifying

and rectifying these patterns, and as such it is about the much broader commitment to respect a woman's right to fair and equal treatment.

PROBLEMS OF DEFINITION

Even today there are those who refuse to accept that jobs done mostly by women are indeed shortchanged in salary terms. In part this disclaimer derives from the difficulties inherent in accounting for the so-called wage gap between working women and working men. Practically everyone knows by now that the average wage for a woman employed full time in Canada is some seventy-two percent of the average wage of a man. This is an improvement on the figures of a few years ago, but it is still disturbingly large and not entirely explained either by the intrinsic nature of the jobs involved or by differences in the participation of men and women in the workforce.

Much is made by critics of pay equity of the fact that variations in education, training, participation and continuity of service play a role in determining average wages, or that recent male and female graduates starting out in the same professions receive basically similar salaries. But pay equity is not about closing that portion of the wage gap that is due to obvious differences in the life experiences of the two sexes; and it is more than comparing the wages of people doing essentially the same job. It has to do with assessing the salary situation of men and women doing different jobs that are equivalent in worth and trying to remove unjustified differentials. It is these that are the focus of section 11 of the Canadian Human Rights Act. And we need to be clear that, even when other factors are controlled, this gap still appears to amount to some eight to ten cents on every dollar earned and stems from historical, unintentional, but no less real discrimination. We also need to understand that the time is long past for debating how it arose, and for getting on with correcting it.

While the pay equity provisions of the Act are no panacea, particularly as they are currently worded, they do at least provide for a more equitable method of salary setting. That we are still stuck in pay equity limbo with so many organizations in federal jurisdiction is due not to any weaknesses in the principle of pay equity but to a failure of will in putting that principle into effect. The perceived costs are obviously also a factor, and one which we do not belittle, but they should not be allowed to influence an objective judgement whether a wage differential exists, even though they may affect the timing and nature of the remedy.

YESTERDAY'S TOOLS

As the Human Rights Act stands at present, the Commission's role in dealing with inequalities in pay is much the same as its role with respect

to other types of discrimination: it can investigate complaints, and it can seek to promote respect for the principle of equal pay through information programs. That approach has had some commendable results in individual cases, but it is slow, laborious, confrontational and limited in its overall effectiveness. We continue to believe that changes to the pay equity provisions of the law are essential. Meanwhile, more effective case management has improved the Commission's ability to investigate and resolve a number of complaints, particularly those involving a single complainant or relatively small groups. Ten complaints were resolved in 1994, half of them through settlements between the parties. At year's end, forty-five were under investigation or before tribunals.

In some cases, complaints have had to be referred to a human rights tribunal because of the need for a binding judgement on one or more issues in dispute. During 1994, a tribunal decision on a complaint against the Non-Public Funds component of the Department of National Defence was released. It dealt with compensation for past wage discrimination in the small organization which provides recreational and other services to Armed Forces personnel and their families. The Tribunal ruled that in cases where sex-based wage inequities were found, complainants must receive restitution for past underpayment, thus supporting the principle that systemic discrimination calls for systemic remedies. However, the Tribunal was overly cautious in applying this principle when it chose to calculate the pay adjustments from a point in time well after the complaint was filed. This seems to us to be at odds with the acknowledged need to redress the effects of ongoing discrimination. The decision has now been taken to the Federal Court by the Public Service Alliance, which lodged the original complaint.

CROSS PURPOSES

One of the reasons why we believe that changes to the legislation are imperative is the disenchanting experience we have had in recent years in resolving pay equity disputes through litigation. Tribunal hearings into two such cases continued in 1994. The first involves a large portion of the Federal Public Service and has now entered its fourth year. The parties are expected to complete their closing arguments by the spring of 1995, but a decision may take yet another year. The Commission can only repeat its strongly held belief that a negotiated settlement between the Treasury Board and the public sector unions would be preferable to the sterile argumentation we have witnessed for the past several years. If, however, the Board persists in its claim that payments to date have dealt with the entire wage gap — despite clear evidence to the contrary — these mind-numbing and expensive arguments seem destined to drag on. The Commission is fully cognizant of Canada's fiscal realities and willing to explore various ways of progressively closing wage

differentials. But so long as the employer in effect denies that they exist, the parties to the dispute will likely remain locked in a costly and essentially fruitless struggle.

The second Tribunal involves Canada Post and the Public Service Alliance of Canada. It too has resulted in extensive hearings, dating back to September 1992, which are expected to continue throughout 1995. These interminable legal proceedings are attributable in part to the difficulties of ensuring that job evaluation systems are truly neutral with respect to the incumbent's sex, and in part to complex methods for calculating wage adjustments. But more than anything they suggest that the pay equity provisions of the current law should be improved.

Given the present state of the law, the Commission has done what it can to promote settlements as an alternative to litigation. In some cases, this has meant trying to help employers and unions to undertake joint evaluations of different jobs and to determine whether there is a wage gap that needs to be closed. Often this collaborative approach proceeds smoothly enough through the job evaluation stage only to break down when the time comes to translate joint estimates of job worth into dollars and cents. The parties then become tied up in debates about how to calculate and pay out wage adjustments. This discouraging script has been played out several times over the past few years, damaging labour relations and delaying equity for those in predominantly female jobs.

Since pay equity must involve the way salaries and benefits are tied to wage-setting mechanisms, employers and unions have a responsibility to consider these issues as an ongoing part of collective bargaining and labour-management relations. What we more often see in practice is a disregard of the legal obligation to provide equal pay for work of equal value. Some employers simply plead ignorance and hope that human rights legislation will not catch up with them; others prefer to stonewall rather than to try to resolve the matter. Either way, the failure of many organizations to integrate pay equity considerations into regular labour-management processes suggests a lack of respect both for employees in female-dominated jobs and for the law of the land. The Commission will continue to do what it can to encourage employers and unions to work together towards pay equity but, so long as the weaknesses of the current legislation remain, Canada will continue to fall well short of its international and domestic obligations in this area.

A BETTER APPROACH

The Commission has been calling for amendments to section 11 of the Canadian Human Rights Act since 1987. To re-state the matter succinctly: the law at present is only effectively triggered when employers respond to complaints from individuals or groups of

predominantly female employees who can show reasonable cause to believe they are being shortchanged. By its very nature, the complaint-based model is ill-equipped to uncover patterns of undervaluation that are pervasive but for the most part unintentional. It contains no real incentive for employers and unions to identify and close wage gaps, and in the last resort it relies on extremely laborious and contentious methods for its enforcement. We should also note that employment equity legislation, which was passed a decade after section 11, was deliberately crafted to go beyond traditional complaint investigations by placing at least some positive obligations on employers. It is high time that a similar approach was adopted for pay equity as well.

Ideally, changes to the pay equity provisions of the Human Rights Act would require employers and unions to re-examine the value of predominantly male and female jobs in their establishments, using the most neutral methods available, and to correct any wage gaps that are detected within a specified period of time. This approach, which is already used in other jurisdictions, would provide an impetus to deal with unfair wage disparities in a non-confrontational manner which simply does not exist today.

Public authorities who are truly committed to equality for women must take steps to ensure that pay equity legislation is effective. In submissions to the United Nations, the Government of Canada has repeatedly cited section 11 of the Human Rights Act as proof that it is living up to commitments under international agreements on women's rights and equal pay for work of equal value. To say the least, this is a questionable claim, and may be downright disingenuous given the difficulties we have had in making that section of the law effective. If Canada wants to preserve its standing as a pioneer in human rights, provisions for pay equity within federal jurisdiction must be updated. Ignoring the issue will not make it go away.

V CASE WORK

ASPECTS OF EQUALITY

Nineteen ninety-four may not have been a year of bold breakthroughs on the human rights front but it did produce some notable judicial and quasi-judicial decisions. Findings by the courts covered everything from the tax treatment of child support payments and paid leave for the observance of religious holidays to the latest challenges to the Canadian Armed Forces' universality-of-service defence against discrimination. Not all of these decisions were conclusive from the Commission's perspective, let alone positive, but they continued to demonstrate that rights issues are very much to the fore in Canadian life.

In the much talked about case of *Thibaudeau v. Canada*, Suzanne Thibaudeau, a mother with custody of her two children, received a monthly sum in child maintenance under the terms of her divorce judgement. The Income Tax Act required her to include the payments as part of her taxable income, while another provision of that Act allowed her former husband to deduct the same sum in calculating his income for tax purposes. She had argued before the Tax Court that the inclusion/deduction system violated her equality rights as guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Court dismissed that claim, but in May of this year the Federal Court of Appeal held that the decision of the Tax Court should be set aside on the basis that section 56(1)(b) of the Income Tax Act violated Ms. Thibaudeau's rights under the Charter owing to discrimination on grounds of family status.

A majority of the Court held, first of all, that section 56(1)(b) did not discriminate on the grounds of sex, since it was facially neutral and did not create distinctions on that basis. Further, it could not be said that such a rule discriminated on the basis of sex simply because it affected more members of one sex than of the other. It was true that mothers were more likely to be custodial parents than fathers, but because the legislation also affected custodial fathers in the same way, it did not discriminate adversely on the basis of sex.

The Court concluded, however, that this particular section of the Income Tax Act did discriminate against Ms. Thibaudeau as a separated custodial parent, and that this constituted discrimination on the basis of family status, a ground analogous to those enumerated under section 15 of the Charter. Justice Letourneau dissented, arguing that, while the section in question imposed a burden on people in Ms. Thibaudeau's situation, the difference in treatment did not constitute discrimination. The whole set of distinctions based upon civil status that are used by the Income Tax Act took into account the economic reality of taxpayers' situations, which may vary depending on whether or not they are married or supporting a family. It was

not in itself discriminatory to treat different civil status identically. Application for leave to appeal was granted by the Supreme Court of Canada in June and the case will be heard in 1995.

Although cases involving religious discrimination are relatively rare these days, an important decision involving provincial jurisdiction was handed down by the Supreme Court last June. In *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*, the issue was adverse effect discrimination involving teachers of the Jewish faith who grieved the School Commission's denial of paid leave for their observance of Yom Kippur. Overturning a previous judgement of the Quebec Court of Appeal, the Supreme Court unanimously held that the School Board's application of its own employment rules had discriminated "against members of an identifiable group because of their religious beliefs." The decision invoked principles enunciated in earlier cases (*O'Malley*, *Alberta Dairy Pool* and *Renaud*) requiring that an employer take "reasonable steps" to accommodate employees who may face adverse effect discrimination. "It is not necessary that a collective agreement specifically provide for the observances of the holy day. Its provisions are simply a factor to be considered in determining whether the employer can reasonably accommodate the religious observance of religious minority." Nor did the Court's decision go so far as to say that members of all religious minorities are entitled as a matter of right to paid leave for observance of all religious holidays; some limits, and specifically the financial consequences of accommodation, could legitimately be taken into account.

Not all human rights complaints even within the federal sphere are pursued through the Canadian Human Rights Commission. Alice Clark, a former RCMP officer, sued the Force in Federal Court, claiming that between 1983 and 1985 she had been harassed in various ways, causing her such severe stress and depression that she was forced to resign. The harassment alleged was both sexual and personal, and it came from all levels of the organization, from constables to a superintendent. Mr. Justice Dubé of the Federal Court found that the evidence clearly indicated that Ms. Clark had been harassed by male constables in her detachment and that her superiors had failed to come to her assistance. She was awarded \$88,000 for lost earnings and \$5,000 for general pain and suffering.

A recent decision by the Queen's Bench of Alberta was also something of a milestone in human rights jurisprudence. Delwin Vriend challenged the constitutional validity of that Province's Individual Rights Protection Act on the grounds that it violated section 15 of the Charter of Rights by not prohibiting discrimination on the basis of sexual orientation. Mr. Vriend, an employee of Kings College in Edmonton, alleged that in response to an inquiry by the President

of the College, he had acknowledged his homosexuality. He was subsequently fired on the grounds that he failed to comply with a College policy dealing with homosexual practice. He attempted to file a complaint with the Alberta Human Rights Commission, but his complaint was refused because sexual orientation was not a prohibited ground under the Individual Rights Protection Act.

Basing itself on the Supreme Court of Canada decision in *Andrews v. The Law Society of British Columbia*, the Court found that the protection of the Charter extended to groups other than those specifically named in section 15, groups which have historically suffered discrimination, prejudice or stereotyping by virtue of a personal characteristic. Discrimination against homosexuals was an indisputable reality, and homosexuals had been denied rights protection that other disadvantaged groups enjoyed. The Court also found that, regardless whether there was any intent to discriminate, the effect of denying homosexuals recognition under the legislation had been to reinforce negative stereotyping and prejudice, thereby perpetuating and implicitly condoning its occurrence. It concluded that the omission of 'sexual orientation' from the Act breached section 15 of the Charter and that the Act must henceforth be applied and administered as though it contained those words. The Government of Alberta has appealed this decision, and the Commission has intervened in the appeal along with several other groups.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

In 1994 the Commission, tribunals and the courts continued to deal with a wide range of anti-discrimination complaints. Among the more positive developments were decisions dealing with sexual and racial harassment in the workplace. The results for disabled individuals were more mixed, particularly for those serving in the military. Allegations involving discrimination on the basis of sex, disability, race, and age continued to make up the bulk of the Commission's workload. Fewer complaints dealt with marital or family status, religion or sexual orientation.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

A number of significant tribunal decisions were delivered in 1994 on the issue of racial and ethnic harassment. In the case of *Radovanovic v. VIA Rail*, Bozidar Radovanovic was repeatedly subjected to discriminatory treatment, insults and jostling by a colleague because of his national origin. A Human Rights Tribunal found that he had been a victim of discrimination and that even where an employer does not accept harassment by its employees, it can nevertheless be held liable where the employer has not taken the necessary action to prevent such actions or where it fails to mitigate their effects. Thus, although VIA

had not condoned the discriminatory actions, it had not exercised due diligence to prevent them or to moderate their impact. The Tribunal therefore ordered the Company to pay the complainant \$1,500 in compensation for pain and suffering and to send him a letter of apology.

A second decision extended the employer's liability even further. In *Uzoaba v. Correctional Services Canada*, the complainant was employed as a Correctional Officer at the Collins Bay Institution. Julius Uzoaba alleged that he was subjected to racially harassing telephone calls while on the job and that he was assaulted by an inmate for racial reasons. He was also given a negative performance appraisal based in part upon the comments of inmates who were known to hold racist views. When he returned from an educational leave he was offered only inappropriate positions and received bad references. No effort was made to find him a suitable alternative position within the Federal Public Service.

The Tribunal found that the Correctional Services had committed a discriminatory practice in judging Mr. Uzoaba on the basis of inmates' reactions when they knew them to be racist. The employer's failure to investigate or do anything about the harassment of Mr. Uzoaba was also discriminatory. In effect its actions condoned the behaviour of the inmates. The Tribunal therefore upheld the complaint, ordered Correctional Services to rehire Mr. Uzoaba and said that he should receive a letter of apology, appropriate training, a promotion and \$5,000 damages for hurt feelings. This decision makes it clear that in certain circumstances the employer may have a positive duty to find alternative employment for a complainant to mitigate the effects of discrimination. The remedial award is significant in that very few human rights cases have ordered reinstatement to a higher position. Correctional Services Canada has applied to the Federal Court for judicial review of the decision.

In *Swan v. Canadian Armed Forces*, an aboriginal man from the Lake Manitoba Reserve serving as a Military Policeman claimed to have been subjected to racial slurs and jokes while on the job. Melvin Swan also said he was unfairly denied leave to attend a family funeral because of his race. In October a Tribunal ordered the Armed Forces to improve the way they respond to complaints of harassment and to amend their harassment policy so that investigations are conducted, wherever possible, by personnel outside the complainant's chain of command. In awarding the complainant \$2,500 in damages and ordering the Forces to provide him with a written apology, the Tribunal observed that for a harassment policy to work it must be "scrupulously enforced."

The Canadian Human Rights Commission has asked the Federal Court to review this decision with respect to the level of compensation awarded. The Tribunal did not allow Mr. Swan lost wages because it felt it did not have jurisdiction to make such an award in a complaint dealing only with harassment. The Commission feels that a person who leaves a job because of harassment should be entitled to compensation, and that failure to make good the complainant's losses is tantamount to penalizing that person twice over. The CAF have also sought judicial review of this decision on its merits.

AGE

Although fewer in number than race, sex or disability complaints, allegations of discrimination based on age can have widespread repercussions. Organizations are particularly prone to unsupported but damaging assumptions about the effects of aging on the abilities of their employees. Insofar as the Canadian Human Rights Act explicitly provides that mandatory retirement provisions at "the normal age of retirement" are not discriminatory, employers may be encouraged to maintain arbitrary age-related standards of this kind. With the prospect of the removal of that provision from the Act, the following cases provide a useful overview of the revised standards of justification that employers may have to meet.

In April, the Federal Court set aside a 1993 tribunal decision in *Cranston et al. v. Canada*. This case involves twenty-six pilots and flight attendants who were laid off when their jobs were transferred from the Department of Transport to the Department of National Defence. It was their contention that because the average age of the group (fifty-one years) was just four years short of the Canadian Forces' mandatory retirement age of fifty-five, they were not integrated into the new service. The Human Rights Tribunal dismissed the complaint as it found no evidence to suggest that age was a reason for their not being employed; the Forces had been unable to provide them with the continuation of their career for operational reasons and the complainants expressed little interest in becoming regular members of the military. Consequently, in the Tribunal's view, the Forces' mandatory retirement policy could not be said to have affected them in a discriminatory manner.

The Commission appealed the decision and Mr. Justice Cullen overturned the Tribunal ruling and returned the matter to a differently constituted Tribunal for reconsideration. The Court held that the Tribunal had made an error in law in not giving adequate reasons for rejecting the evidence of the complainants. It had a duty to canvass both sides of an issue and analyze each point of view before making a finding. When it decided to accept one view rather than another, it must explain why it rejected evidence in support of the opposing view.

This decision follows *O'Malley* and *Alberta Dairy Pool* in so far as reliance on a narrow technical reading of the facts that fails to reflect the purpose of the Act will not withstand judicial review. The CAF have appealed the decision to the Federal Court of Appeal.

Another Federal Court decision dealing with the issue of mandatory retirement was *Martin et al v. Department of National Defence and the Canadian Armed Forces*. This case involved judicial review of a tribunal decision that held that the mandatory retirement policy adopted by the Canadian Armed Forces was discriminatory and contrary to sections 7 and 10 of the Human Rights Act. The Forces conceded before the Tribunal that their policy constituted a discriminatory practice but sought to justify it on two grounds: first, that the policy was a bona fide occupational requirement; and second, that since the retirement ages for the CAF personnel were set out in the Queen's Regulations and Orders, they constituted a "regulation" within the meaning of paragraph 15(b) of the Act exempting mandatory retirement where it is established "by law or regulations . . . made by the Governor in Council for the purposes of the Act." The Federal Court upheld the Tribunal decision holding that the application should be dismissed.

The Court found that the retirement policies of the CAF were imposed in good faith but it concluded that they were not necessary to ensure a steady flow of personnel from lower to higher ranks, to avoid rank stagnation, or to increase morale. The evidence showed that mandatory retirement contributed only marginally to the annual attrition rate that the Forces needed for satisfactory career progression. The CAF requirement for personnel who are at all times trained and prepared for war was a rational objective directly tied to the primary mandate of the Forces, but the Tribunal held that compulsory retirement was not necessary to achieve this end since the CAF were capable of developing and implementing tests which could accurately assess the capabilities of its personnel on an individual basis.

The Court also ruled that the standard of proof for determining whether individual testing is a reasonable alternative was "feasibility" rather than "possibility". The evidence indicated that testing to assess fitness levels was feasible, and that the CAF retirement policy was therefore not a bona fide occupational requirement within the meaning of the Act. The Forces' regulations were also judged not to fall within the meaning of section 15(b) because there was no clear intention on the part of the Legislature or the Governor in Council that they were made for that purpose, especially since the Queen's Regulations and Orders were created prior to the enactment of the Canadian Human Rights Act. The Forces have appealed this decision.

In *Roche v. Department of Foreign Affairs*, Paul Roche complained that he had been denied a position as a Foreign Service Officer because he was too old. At age forty-three, Mr. Roche had passed the Foreign Service examination but was denied a position as an entry-level officer. In a settlement approved by the Canadian Human Rights Commission in June, the Department of Foreign Affairs agreed to hire Mr. Roche and to pay him lost wages and damages of \$51,394 subject to his successful completion of security and medical clearances.

A settlement was also reached in *Harrison v. Canada Post Corporation*. Mary Harrison had been a rural mail delivery courier for many years in conjunction with her husband who had a contract with Canada Post. When her husband became ill, Mrs. Harrison continued to deliver the mail. Sometime afterwards, at the age of seventy-four, Mrs. Harrison alleges that the Postmistress of the rural Post Office told her that she was too old to deliver the mail. The matter was sent to Tribunal but the hearing was eventually adjourned and a settlement reached between the parties.

SEX

In 1994, claims of discrimination on the basis of sex made up one of the largest group of complaints brought to the Commission. Sexual harassment and discrimination because of pregnancy are the most common forms of sex discrimination, but women also continue to be denied employment opportunities for other reasons related to their sex. In 1994 the Commission was a party to a number of cases which tried to rectify this situation.

In *Pond v. Canada Post Corporation*, Charlotte Pond complained that her work environment had been poisoned because her supervisor had a "pornographic" statue on his desk and there were two posters of nude women in the postal station. When she protested, Canada Post transferred her to another station, which also had nude posters. The Tribunal ruled that sexual harassment "includes any unwelcome conduct of a sexual nature that detrimentally affects a person in the work environment. The presence of posters that workers use as the basis of comments and jokes of a sexual nature, about the size of their breasts, about their figures etc. definitely causes embarrassment and lowers the status of women." It decided that the materials in question and the accompanying comments and gestures constituted sexual harassment within the meaning of section 14 of the Canadian Human Rights Act and Ms. Pond was awarded \$5,700 in damages.

As a result of the settlement of two other complaints, job opportunities for women were considerably increased. Dawne Vanstone claimed that the Coast Guard had refused to hire her as a deckhand on one of its ships because the ship did not have separate accommodation or

facilities for women. The Coast Guard Fleet Orders at the time stipulated that male and female crew members had to have separate sleeping cabins, and Ms. Vanstone alleged that this policy reduced the amount of seagoing employment available to women. In a settlement approved by the Commission in May, the Coast Guard agreed to amend its policy. Men and women assigned to opposite twelve hours shifts would henceforth be allowed to use the same accommodations or to be temporarily assigned to passenger cabins or cabins on the officers' deck. Refusal of an employment opportunity would be considered only if all reasonable alternatives had been exhausted. Under the terms of settlement, Ms. Vanstone was also awarded \$6,500 as compensation for general damages.

In July the Commission approved a settlement between a pilot and the airline that employed her. In accordance with Department of Transport policy, the complainant's license was suspended in September 1988 and again in September 1990 when she reached her twenty-eighth week of pregnancy. In November 1990, a conference of aviation specialists was held to review the twenty-eight week limitation imposed on pregnant pilots and concluded that extending the standard by two weeks would not involve any extra risk. The limit was duly raised to thirty weeks in 1993. Our investigation also determined that pilots who are declared medically unfit to fly are eligible for disability benefits under the Canadian Airline Pilots Association Mutual Aid Plan, but that pilots who are unfit owing to pregnancy are not covered by the plan. CALPA has agreed to amend the plan to include pregnant pilots, and the airline will pay the complainant \$1,000 in general damages.

The following sexual harassment cases reflect a familiar pattern of sex discrimination in the workplace: unwanted physical or verbal conduct from a co-worker or supervisor; ineffectual attempts to remedy a situation that may carry considerable personal costs to the victim; or complete failure by the employer to investigate and correct the harassment.

One case involved a woman employed as a bank teller who was sexually harassed by a branch manager. The harassment included touching of a sexual nature and inappropriate comments. When the complainant apologized for being a few minutes late, for example, the manager told her, "No problem. We will just take off all our clothes and you can make it up to me." After reporting such incidents, the woman later resigned because her immediate supervisor began to treat her differently and gave her an unfavourable performance appraisal. In a settlement approved by the Commission, the complainant was awarded \$3,000 in general damages and a letter of apology. Training in the bank's sexual harassment policy will be given to the harasser and three other employees involved in the internal investigation of the complaint.

A second case involved a woman harassed by a co-worker who made grossly offensive remarks. Her employer failed to take effective action against the harasser. It was therefore agreed that the employer should restore the complainant's sick leave benefits for the days that she was absent as a result of the related stress. The employer was also required to pay her \$3,500 in general damages, make a formal apology, and provide human rights training for the harasser.

MARITAL OR FAMILY STATUS

In 1993, a Tribunal ruled that the Department of External Affairs and the Employment and Immigration Commission had discriminated against Massarat and Hammeed Naqvi on the basis of race and marital status when Mrs. Naqvi's sister, Naz Jaffrey, a Pakistani, was refused a visitor's visa. Among the reasons given was that Ms. Jaffrey was unmarried. The Tribunal found that there was a presumption that a single Pakistani woman was unlikely to travel alone for legitimate purposes, and that there was a risk that she might enter Canada to get married, thereby making her eligible for immigrant status. The Tribunal ordered that the Ministers of each Department provide the Naqvis with an apology and recommended that visa officers and others conducting interviews receive training in the requirements of the Human Rights Act.

The Attorney General asked the Federal Court to review the Commission's jurisdiction over this case. A judicial review hearing was scheduled for November, but shortly before it was to begin it was agreed that the letters of apology would be sent to the complainants. The Attorney General now appears to accept our jurisdiction to investigate complaints filed where relatives outside the country have been denied a visitor's visa and the complainant is a Canadian resident. This reasoning could have further application to relatives denied sponsorship or landed immigrant status.

DISABILITY

Complaints of discrimination on the basis of disability continue to make up a large component of the Commission's case load. A case that claimed considerable attention in 1994 involved an employer's right to test prospective employees for the use of illicit drugs. The Canadian Civil Liberties Association filed a complaint in 1991 challenging a Toronto Dominion Bank policy that requires all new employees to be tested for possible use of illegal drugs. The Association complained that the policy tended to deprive people of employment opportunities because of a disability, namely their perceived dependence on drugs. In August of this year, a Human Rights Tribunal dismissed the complaint holding that the Bank's policy did not involve dismissal for perceived drug dependency but for breach of a condition of employment. Since

prospective employees were notified of the policy and signed a consent agreement to be tested, compliance constituted a valid condition of employment.

Although the Tribunal rejected the complaint on technical grounds, it did not, in fact, look favourably on the Bank's policy as such, and found indeed that it was not reasonably necessary for the purposes alleged, namely to protect its credibility by preventing possible criminal acts by staff. This was borne out by the fact that employees were usually tested only once in their careers. In the absence of any evidence of serious threats to the Bank's employees or customers, mandatory urinalysis was, in the Tribunal's view, a disproportionately intrusive means of safeguarding the Bank's image. It also found that the Bank had acted on very impressionistic assumptions: no research had been done to determine whether there was a problem sufficient to justify the policy; no causal relationship had been established between crime and drug use; and there was no evidence that the Bank's employees constituted a "microcosm of society".

The Commission has sought judicial review of this decision on the grounds that it suggests that employers and employees may, by contract, be obliged to agree to any condition of employment, even if it involves foregoing their basic rights.

The Canadian Armed Forces requirement that its members be fit and ready for service anywhere at all times, even when their job is not combat-related, has come under scrutiny by human rights tribunals and courts on a number of occasions. The Commission's view that this sweeping policy unnecessarily and unfairly restricts access to the Armed Forces for Canadians with relatively minor disabilities was not supported by the Federal Court of Appeal. In *Husband v. Canadian Armed Forces*, the complainant, a musician, was advised that there was a direct entry position for a clarinet player in the music branch of the CAF. After auditioning, she was told that she was qualified to fill the position, only to be denied entry to the Forces on the grounds that her uncorrected vision did not meet their minimum medical standards. The Tribunal dismissed the complaint, holding that a standard of visual acuity was a legitimate occupational requirement regardless of the trade concerned and given that a member of the Forces was "a soldier first". It held that even a minimal increase in the risk of employee failure was sufficient justification in these circumstances. The Commission applied for judicial review of the decision.

In a ruling released in April, the Federal Court of Appeal, by a 2:1 majority, dismissed the Commission's argument that the "minimal risk" standard had been overturned in the *Central Alberta Dairy Pool* case. Instead, it held that the risk must merely be "sufficient" and that the question of sufficiency of risk was largely one of fact to be determined

by the Tribunal in the first instance. The Court went on to say that the test for sufficiency was that found in *Mahon* and *Bhinder*, which essentially comes down to a criterion of minimal risk, a doctrine which in our view is likely to have harmful consequences for the development of human rights. In his dissenting opinion Mr. Justice Robertson stated that, "Ultimately, it must be accepted that persons with a disability will always pose a greater risk of harm than other members of society. What disabled persons can or cannot do competently, or the risk they pose because of their disabilities, is too easily informed by ignorance. Human Rights legislation is enacted to confront and ameliorate the reality that prejudice and stereotyping will conspire to deny persons employment opportunities with respect to jobs they can competently perform. The 'minimal' standard of risk assessment represents a substantial threat to the realization of that objective."

Another significant case dealing with disability discrimination was *Robinson v. CAF*. In this case the complaint was made by a member of the Forces who was released after twenty-one years of service, on the basis that he was unfit for military duties because he had been diagnosed as having epilepsy. James Robinson alleged that the Forces' failure to consider transferring him to another trade and subsequently releasing him was a discriminatory practice prohibited by the Canadian Human Rights Act. The Forces maintained that its policy requiring all members to be free from seizure disorders was a bona fide occupational requirement. In 1991, a Tribunal concluded that the CAF had discriminated against Mr. Robinson.

The Forces applied to set aside the decision, and the Federal Court of Appeal allowed that application. The Court held that sub-section 33(1) of the National Defence Act, which states that a member of the regular force is "at all times liable to perform any lawful duty" meant that Mr. Robinson, along with all other members of the Forces, might be called upon to engage in combat, regardless of their particular military professions. This obligation was imposed by statute and those serving in support roles were not exempt. The Court followed the *Husband* decision and rejected the concept of "substantial risk" as a standard of sufficiency. Moreover, the Court ruled that the Forces' actual administrative practice, including that of waiving its minimum medical standards on occasion, was irrelevant. "The statute binds", was its conclusion. Robertson J.A. did not dissent from that opinion but added that, while this was the law as decided by the Court in *Husband*, he disagreed with it as a matter of policy: the combination of the soldier-first principle with the minimum risk test would have the effect of virtually excluding the Forces from the ban on employment discrimination on the basis of disability. "The CAF is effectively given carte blanche to release any disabled person from the Forces." The Commission sought to appeal both *Husband* and *Robinson*, but in December leave was denied by the Supreme Court.

A similar case arose in *Clarke v. Canadian Armed Forces* when William Clarke alleged that the Forces refused to continue to employ him because he had had coronary artery disease. The Forces conceded that the complainant was released for that reason but maintained that it was a bona fide occupational requirement because of the increased risk. The evidence submitted included an estimate that Mr. Clarke had a two-to-five percent annual risk of a cardiac event and the Tribunal focused primarily on the issue of whether such a risk met the standard for an acceptable BFOR defence. In the end it dismissed the complaint on the grounds that Mr. Clarke's condition did pose a known risk that was real and not based on speculation, this being the standard the Tribunal judged to be applicable. At the same time, it indicated that, although it felt bound by the precedents set in *Robinson* and *Husband*, "the resurrection of the 'minimal' risk standard is a . . . major setback for all disabled individuals serving in the military." The Tribunal also found that the Forces could and should have done more to rehabilitate Mr. Clarke prior to his final medical assessment and thereby minimize any risk that his condition might impose.

Another example of the difficulties the Commission faces when challenging Forces's universality-of-service policy was illustrated by the case of *Irwin v. Canadian Armed Forces*. Curtis Irwin was told by the Forces that he was unfit to perform his duties as a marine engineering mechanic because he had asthma. Mr. Irwin pointed out that the CAF knew of his asthma before he joined in 1985 and that he had served without problems until he was released in 1989. The Tribunal nevertheless dismissed the complaint, ruling that there was a "real risk" that Mr. Irwin might have suffered a sudden, severe asthma attack. The fact that Mr. Irwin "had never been hospitalized or subject to a severe asthmatic attack while in the military and that he was able to perform his duties without failure over a period of five years is not determinative in assessing the future risk . . . neither the present medical condition of Irwin nor his medical history once leaving the military is of assistance." The Tribunal, did, however reject the Forces' argument that individual testing was not required to establish a bona fide occupational requirement. The Commission has asked a Review Tribunal to look into this decision.

In a somewhat different context, a Tribunal concluded that it was no longer acceptable simply to assume that people with a physical disability were thereby precluded from undertaking certain kinds of work. In *Fry v. Department of National Revenue*, John Fry, an accountant, had written to the Revenue Department to say that he was representing a client on a tax matter but, because of a hearing impairment, he would have to communicate in writing. Instead of dealing with him directly, two departmental investigators approached his client and told him they would not communicate with Mr. Fry because it was not "convenient". In June the Tribunal found that

Mr. Fry had been denied access to services because of his hearing disability and that the conduct and remarks of the investigators "were an affront to Mr. Fry's dignity and a threat to his professional career." He was awarded the sum of \$2,000 for hurt feelings.

SEXUAL ORIENTATION

The text of the Human Rights Act still does not explicitly prohibit discrimination based on sexual orientation. The Commission has nevertheless accepted complaints on the strength of an unappealed 1992 Ontario Court of Appeal decision in *Haig and Birch v. Canada* which read 'sexual orientation' into the Act. A majority of the cases submitted so far have dealt with the denial of employment benefits to an employee's same-sex partner and are now in conciliation or have been sent to tribunal.

In November, the Supreme Court heard arguments in an appeal by James Egan and John Nesbit of a decision denying them a spousal allowance that is provided for under the Old Age Security Act. Messrs. Egan and Nesbit initially applied for the allowance in 1987 but were refused because the legislation defines "spouse" as a person of the opposite sex. The allowance is normally available to heterosexual couples who are married or have lived together for at least one year when one partner reaches the age of sixty-five, and the other partner is between sixty and sixty-five and their joint income falls below a certain amount. The Federal Court of Appeal rejected Messrs. Egan and Nesbit's argument that the Act discriminated against them, holding that the couple was not eligible because they were not spouses and not by reason of their sexual orientation. The majority of the Court held that the denial of spousal benefit did not cross the boundary between "distinction" and "discrimination", but Mr. Justice Linden concluded in dissent that the decision did indeed represent discrimination on the grounds of sexual orientation. The Commission has argued along similar lines before the Supreme Court.

HATE MESSAGES

The Commission has continued to monitor a number of telephone lines that have disseminated hate messages directed primarily against non-whites, Jews and homosexuals. Spreading hate propaganda by telephone contravenes section 13 of the Human Rights Act.

In September, 1992 acting on a complaint by Rodney Bobiwash of the Native Canadian Centre, the Federal Court granted an injunction ordering the Heritage Front and Wolfgang Droege to stop communicating hate messages. The Heritage Front continued to play similar messages, and the Commission returned to court, arguing that the Front had violated the injunction. In October, 1993, Mr. Justice

Joyal of the Federal Court dismissed the contempt of court application against Droege and the Heritage Front, finding there was no proof beyond a reasonable doubt that the respondents had violated the injunction. At the same time he issued an expanded injunction prohibiting the Heritage Front or Droege or anyone associated with them from playing messages which indicated the Front's position on various social, economic or political issues.

Within two days, Gary Schipper, the "Voice of the Heritage Front" began to narrate messages on the Equal Rights For Whites line in Toronto, and the Commission made a further application to the Federal Court against this violation of the expanded injunction. In June Madame Justice Tremblay-Lamer found them guilty of contempt for establishing and continuing to play messages on the Equal Rights for Whites Hotline. The Court made it clear that the case did not involve "the right to free speech or the right to be politically incorrect. The only question to be resolved . . . is whether the respondents violated an order duly granted by this court." Wolfgang Droege was sentenced to three months in jail, Gary Schipper to two months and Kenneth Barker one month. Heritage Front was also fined \$5,000. The respondent organization has appealed the decision to the Federal Court of Appeal.

The first sexual orientation case to come before a Tribunal also involved a telephone hate line. John Payzant of Vancouver filed a complaint alleging that Liberty Net and Tony McAleer were operating a line that communicated messages against homosexuals. A Tribunal found that McAleer's recorded messages violated the Canadian Human Rights Act. "The evidence established that the messages were and are likely to expose persons to hatred or contempt by reason of their sexual orientation. Homosexuals are now protected under the Act under the ground of 'sexual orientation'". The Tribunal therefore ordered Liberty Net and Tony McAleer to cease and desist from transmitting messages that might expose homosexual persons to hatred or contempt. Liberty Net has made an application to the Federal Court for judicial review of this order.

This is a second citation for a human rights violation for McAleer and Liberty Net. In 1992 another Tribunal ordered them to stop playing taped neo-Nazi hate messages. During the hearings, McAleer was found in contempt of court for violating an interim order to stop playing the tapes. Human rights tribunals have no power to impose penalties in cases of this kind, but they can issue cease and desist orders, and defying these orders can lead to Federal Court contempt citations.

REMEDIES

The credibility of any human rights program is dependent on the ability of the responsible agency to make its remedies effective. While human rights awards are not intended to be punitive, they should be seen to correct the wrong in some substantial and durable way, to ensure that the point is taken with regard to the discriminatory behaviour and that others are encouraged to comply with the law.

The Federal Court took an expansive approach to the granting of remedial awards for lost wages in *Pitawanakwat v. Secretary of State*. Mary Pitawanakwat, a woman of Ojibway ancestry, alleged that she was treated differently, harassed, and eventually terminated by the Department of the Secretary of State on account of her race. A 1992 tribunal decision held that the Department's behaviour was motivated in part by racial discrimination but that the complainant had also contributed to the situation. As a result, no award was made for hurt feelings, and Ms. Pitawanakwat received only two years lost wages.

The Commission and Ms. Pitawanakwat appealed the decision and in April the Federal Court released a ruling which clarifies a number of remedial principles for human rights cases. The purpose of a human rights remedy, said the Court, is to make the victim whole, and what is required of a tribunal is that it be able to explain its award in relation to the facts of each case. There is no predetermined ceiling on the periods for which lost wages can be awarded, and the complainant's conduct cannot be used to lessen an award that might otherwise have been granted. The Court also held that the Tribunal committed errors of law by limiting Ms. Pitawanakwat's award to twenty-four months salary without any analysis, by failing to order that she be reinstated to her former place of work or another place satisfactory to her, and by not ordering any compensation for hurt feelings.

The Canadian Armed Forces appealed to the Federal Court a 1993 tribunal decision that ordered them to pay Simon Thwaites \$152,000 for lost wages and damages. Mr. Thwaites had been given a medical discharge in 1989 after he tested positive for HIV. In March the Federal Court dismissed the Forces' application for judicial review and affirmed that awards of compensation under the Act proceed from a premise of full recovery. This may be reduced because of a common sense cut-off in the case of awards for lost wages, but the Court gave a broad interpretation to the concept of "expenses incurred by the victim" under paragraph 53(2)(c) of the Act so as to include the costs of legal counsel and related expenses.

Difficulties occasionally arise in the implementation of tribunal awards. One such problem occurred in the case of *Grover v. National Research Council*. In 1992 a Tribunal ruled that the National Research Council had discriminated against Chander Grover, a scientist born in India. It

ordered the Council to appoint Dr. Grover to a management position and pay him lost wages and costs as well as damages. The Council complied with some of the terms of this ruling, but Dr. Grover returned to the Tribunal in 1993 alleging that he had not been appointed to an appropriate position. In July of that year, the Tribunal reconvened to hear more evidence, but the NRC objected that the Tribunal had exhausted its jurisdiction.

In March, 1994 the Tribunal held that human rights tribunals may be required in certain cases to supervise the implementation of remedial orders. Established legal principles allowed the Tribunal to "complete its statutory task" where it had not finally disposed of an issue. The Tribunal was not being called upon to change its order or implement a different remedy and it was careful to indicate that its present decision was a "clarification" and not a contempt proceeding. The Tribunal then held that the position to which Dr. Grover had been appointed was not appropriate, given his scientific, management and research capabilities. It gave further guidelines as to what would be an appropriate position and held itself available if further clarification were to be necessary. The National Research Council filed an application with the Federal Court on the jurisdictional issue. This has been dismissed by Justice Cullen, who found that in the unusual circumstances of the case, the Tribunal had not erred in law when it maintained jurisdiction to supervise the implementation of its order.

In a related decision, *Winn, Grover v. Attorney General*, an associate of Dr. Grover, Mr. Paul Winn, wrote to the Attorney General for consent to launch criminal proceedings against the National Research Council for its alleged retaliatory action against Dr. Grover, in violation of section 59 of the Human Rights Act. The Attorney General refused to provide the necessary consent after having received an opinion from outside legal counsel on the merits of the claim. The Federal Court reviewed the Attorney General's refusal to prosecute NRC and dismissed the application based on the doctrine of prosecutorial discretion, which gives the Attorney General broad authority to decide whether or not to prosecute.

In a case involving Canadian Airlines International a Tribunal found that the employer had engaged in a discriminatory practice by denying a flight attendant job to Rodney Cremona because his uncorrected vision did not meet their standard. Mr. Cremona was awarded damages for loss of income and career opportunity, and for hurt feelings. The Tribunal also ordered that he should be given the first available flight attendant position, with seniority from the date of the complaint. Canadian Airlines did not appeal the Tribunal award but nevertheless placed conditions on hiring Mr. Cremona that were not part of the Tribunal's order. The Commission applied to the Federal Court citing

Canadian Airlines for contempt of court in failing to implement the Tribunal's award.

In February, the Federal Court dismissed the claim that Mr. Cremona's reinstatement should not have been subjected to additional conditions. The Court found that the Tribunal order was ambiguous and unclear and should have been more explicit as to what conditions should or should not apply. In future, tribunals should be more precise, as the Court could not supplement their orders, and a tribunal could not clarify or change its original order.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

In *Bell and Cooper v. Canadian Human Rights Commission*, Noel Edwin Bell and David John Cooper filed a complaint based on age discrimination in 1990 when they were obliged to retire from their positions as airline pilots at age sixty. The Commission rejected their complaint in light of an earlier Supreme Court decision which upheld the principle of mandatory retirement. The complainants asked the Federal Court to force the Commission to request a tribunal, but the Court said the Commission was bound by the 1990 Supreme Court decision *McKinney v. University of Guelph* and therefore obliged to dismiss the complaint.

Messrs. Bell and Cooper appealed this ruling as well, but the Federal Court of Appeal held that the appellants could not succeed in their appeal without raising the constitutional validity of section 15(c) of the Human Rights Act, which allows mandatory retirement when employees reached the "normal age of retirement" for people in that particular field. In the view of Justice Marceau, "Neither the Commission itself nor the Tribunal appointed by it had the power to consider and give effect to the contention of the complainants that this provision of their enabling statute was unconstitutional and should be disregarded." Bell and Cooper have been granted leave to appeal from this decision by the Supreme Court.

A decision by the Federal Court of Appeal in *Mercier v. Correctional Services Canada* sheds new light on the way in which the Commission should implement the rules of procedural fairness. Brigitte Mercier filed a complaint against Correctional Services alleging that she was the victim of job discrimination based on sex and disability. The Commission decided to dismiss the complaint. Ms. Mercier argued that the Commission's decision was contrary to the rules of procedural fairness since observations made by Correctional Services about the investigation report contained new evidence and challenges to her credibility but had not been disclosed to her before the Commission made its decision. The Federal Court of Appeal held that the

Commission was required to communicate the substance of the evidence to both parties, in particular in respect of new factual evidence brought forward by an opposing party in its observations. The Court therefore reversed the trial judge's decision, set aside the Commission's decision to dismiss Ms. Mercier's complaint, and referred the case back to the Commission for re-examination in light of any reply to the observations of the Correctional Service that Ms. Mercier might wish to submit.

VI WORKING TOWARD EQUALITY

It is a commonplace that the world has changed enormously since human rights principles were enshrined in the UN Charter and Universal Declaration of Human Rights. In the mid-forties the United Nations included barely fifty nations, less than one-third of the present membership; and since that time political, economic and social changes that would have seemed improbable to the promoters of the UN ideal have transformed the face of the globe and the composition of UN institutions.

The Universal Declaration has also become part of the "customary law of nations" and has given birth to a range of international covenants and conventions that are considered binding on the countries that have ratified them. That in turn has made its mark on domestic law around the world, not least in Canada where the Human Rights Act and the Charter of Rights both draw substantially on the Declaration. There is clearly a great deal still to be done to make those principles a living reality, but what is lacking is not so much the will as the practical capacity to implement human rights ideals. In this context, the Government of Canada and our Commission have actively supported the creation and reinforcement of national human rights machinery because we are convinced, on the basis of our own experience, that effective institutions at the national level are essential to ensuring the rights of ordinary people.

BRINGING RIGHTS TO LIFE

As part of this effort, the Commission has welcomed various dignitaries, parliamentarians, judges, individuals and groups representing human rights agencies and non-governmental organizations, academics, officials, and others seeking practical solutions to human rights protection. A few examples:

- In February, Margaret Mulgan, the New Zealand Human Rights Commissioner, consulted with members of the Commission in Ottawa and talked to our staff about human rights legislation in her country; and that same month we discussed employment equity with Dr. Olive Shisana of the South African Medical Research Centre, who is preparing an equity plan for the South African public service.
- In March there were discussions with Kiichi Yamakoshi, Sesuko Egami and Akiyoshi Okuyama, Japanese government officials and academics studying women's equality issues, and with Alena Pavlikova, a Superior Court judge from Prague.

- Gilchrist Olympio, a human rights activist and former presidential candidate from Togo, paid a visit in April to talk about the situation in his country and learn more about human rights in Canada; and a Thai parliamentary delegation spent time at the Commission as part of preparations for drafting new human rights legislation.
- Monique Mujawamaliya, Vice-President of l'Association rwandaise pour la défense des droits et des libertés publiques, met with us in May; and Dr. Rebecca Wallace, International Law Professor at Strathclyde, Glasgow, spent time here researching Canada's human rights systems.
- Ahmed Egal and Hareer Adan, who are interested in setting up a voluntary organization to promote human rights in Somalia, spent time at the Commission in June; and later that month, Bob Cooper, the Chief Commissioner of the Northern Ireland Fair Employment Commission studied the operation of the Commission's employment equity program.
- Marie-André Muila Kayembe, magistrate défenseur des droits de l'homme in Zaire, also visited in June, as did Dr. Bereket Habte Salassie, the Chairman of the Constitutional Commission of Eritrea, James M. Luik, the Estonian Foreign Minister, and Judges Lydia Durosova and Boris Spitzer of the Slovak Republic; and the Chief Commissioner participated in a session on human rights law with members of the Hungarian Supreme Court who were visiting Canada.
- July brought twenty-two representatives from Eastern Europe, Asia, Africa and the Caribbean, who were attending the Canadian Human Rights Foundation's summer course in Sherbrooke, for a one-day visit to the Commission to learn about human rights in Canada.
- Ken Sohka, President of the Cambodian Human Rights Committee, visited the Commission in August to observe the CHRC at work; and later that month Petr Bohuslav and Marie Cervinkova, two Czech judges, looked into the operation of the Human Rights Commission and Tribunal.
- In September José Aylwin, Director of the Institute of Indigenous Studies in Chile, met with the Deputy Chief Commissioner and Commission staff to discuss aboriginal issues.
- The Head of a panel reviewing the South African legislation on hate and pornography, Professor J.C.W. Van Rooyen, and his

colleague, William I. Huma, visited the Commission in October, as did three journalists from Uganda, Sri Lanka and Peru as participants in a scholarship program sponsored by the International Centre for Human Rights and Democratic Development and the Canadian Association of Journalists.

- That same month, Commission staff met with Thun Saray, President of the Cambodian Human Rights and Development Association, a major Cambodian non-governmental organization, as well as Judges Milan Suk and Radim Novotny from the Czech Republic.

CLOSER TO HOME

Respect for human rights must also filter down to the level where it matters most, "in small places, close to home, . . . in the world of the individual person", to quote Eleanor Roosevelt, one of the framers of the Universal Declaration. For the past seventeen years, despite weaknesses we have frequently identified, the Canadian Human Rights Act has on the whole been a helpful tool in the effort to reduce discrimination in Canada. Individual and group complaints launched under the Act have resulted in a number of landmark decisions by human rights tribunals and the courts, and this country's comprehensive network of human rights laws has contributed in some degree to social and attitudinal changes that are still in progress. Discrimination has obviously not disappeared; nor is it likely to in our lifetime. But we do have mechanisms for dealing with it, and our Commission has an obligation to improve their capacity to do so.

We have therefore been doing everything in our power through a revised complaints process to streamline our administrative systems, particularly as regards the time needed to resolve complaints. Our first aim is to reach a solution as soon as possible after a complaint is lodged, wherever possible by taking advantage of procedures within the organizations concerned or other forms of redress that are immediately available. In 1994 nearly five hundred potential complaints were dealt with in this way; and a further one hundred and twenty-nine cases were resolved by Commission staff before a formal complaint was signed, a procedure we call "early resolution". If that cannot be done, the complaint is communicated to the respondent with a request to receive a documented reply within thirty days, and Commission staff attempt to ensure that matters of fact are clarified without delay.

As soon as the essential information has been gathered by our investigators, a preliminary report is submitted to senior officials at headquarters for guidance on how to proceed. If the information is considered sufficient, the parties are given a final opportunity to comment and the matter then goes directly to the Commission for

decision. Where further investigation is called for, appropriate objectives and time lines are transmitted to the officers concerned. A further refinement allows complaints with a significant policy dimension to be referred to a special unit at headquarters for investigation. This also has the advantage that respondents are not called upon to provide separate answers to essentially similar complaints that arise in different regions of the country. In combination, these devices enable the Commission either to resolve complaints in the early stages, thus saving everyone both time and heartache, or to make doubly sure that the issues that are most material to effective decision-making by the Commission are properly pinpointed and investigated in a timely manner.

We received more than 1,300 complaints of discrimination during the year, and we are happy to report that we have made considerable progress in dealing more efficiently with both new and old complaints. As a result, the total number of complaints open at investigation and the backlog of complaints that have been at investigation for more than nine months were reduced substantially in 1994, by thirty-three percent and forty percent respectively. The average time taken for field units to process a complaint and submit it to the Commission for a decision is now twelve months, almost half of what it was only a few years ago.

THE HUMAN DIMENSION

The Commission devotes considerable energy each year to informing people about their rights and explaining the measures available to protect them. Much of this is in response to inquiries or complaints, but we also try to take the offensive through our participation in conferences, panels and community events. The Chief Commissioner also holds regular round-table meetings on racial discrimination, hate propaganda, disability issues and problems of concern to women and aboriginal groups. In 1994, he visited Vancouver, Toronto, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Moncton, Saint John, Kitchener, Hamilton and Montreal, meeting with employers, community groups, non-governmental organizations, editorial boards and print and broadcast journalists. All members and staff of the Commission also try to provide a regular and visible presence in communities across the country.

- In January Commissioner Mary Louise Dickson took part in a seminar on human rights and pensions organized by the Ontario Bar Association, and in March she contributed to a workshop on discrimination in the workplace; that same month the Secretary General, John Hucker, gave lectures on human rights at Cardiff University College Law School in the United Kingdom, where he also met with the Chairman and other members of the British Commission for Racial Equality.

- In February the Chief Commissioner attended the annual session of the UN Commission on Human Rights in Geneva and made a presentation to the Commission on behalf of the Co-ordinating Committee of National Human Rights Institutions; he subsequently visited the Universities of Pisa and Siena, where he spoke about the importance of human rights in a changing world.
- Early in the year Commissioner Gurcharan Singh Bhatia met with members of the Indian National Human Rights Commission to discuss rights issues and the need to co-operate with international organizations; a few weeks later he spoke with representatives of the Millwoods Centre for Immigrants in Edmonton about violence against women in South Asian immigrant families.
- In March Commissioner William Collins attended a workshop in Halifax organized by the provincial Human Rights Commission, and at which our Director of Employment Equity made a presentation; participants included representatives of the Newfoundland Human Rights Commission as well as the Nova Scotia and Prince Edward Island Commissions.
- Commissioner Renée Dupuis spoke on native rights and human rights practices to Quebec civil servants who were participating in a communications course in April; that same month, at the invitation of the Minister of Foreign Affairs, the Deputy Chief Commissioner joined a Canadian delegation as part of the bilateral observer mission for the South African elections.
- The Chief Commissioner was in Stockholm, Copenhagen, Geneva and Paris in June, meeting with various human rights and equal opportunities practitioners, including the Swedish Race Relations and Equal Opportunities Ombudsmen, the Danish Ombudsman and Human Rights Centre, the UN High Commissioner for Human Rights, and the President of the French National Commission.
- Commissioner Sigmund Reiser attended the third annual International Conference on Sexual Exploitation, organized by health professionals, psychotherapists and clergy, in Toronto in October; participants came from Canada, the United States, England and Australia; the same month the Deputy Chief Commissioner spoke to a Canadian Jewish Congress Conference in Vancouver as part of a panel on Civil Liberties, Human Rights and the New Face of Anti-Semitism and Racism.

- Members of the Commission's Employment Equity Directorate gave three days of workshops in Holland in early November at the invitation of the Dutch government; the sessions were attended by government officials, employers, employee organizations and others.
- As part of his on-going activities in relation to human rights education, the Chief Commissioner participated in meetings of the UNESCO National Commission throughout the year and was a member of the Canadian Delegation to the International Conference on Education in Geneva in October; he also participated in the Canadian Committee for the Fiftieth Anniversary of the United Nations, and spoke to a general meeting of the Committee in Ottawa on December 9 on the importance of national infrastructure for human rights.
- To celebrate International Human Rights Day, December 10, the Western Regional Office joined in the British Columbia Council of Human Rights' Visual Language Arts school project; this is the tenth year the Western Office has participated in this annual contest for children's art, poetry and stories.
- The Alberta and Northwest Territories Office presented a number of seminars and training sessions throughout the year on topics ranging from sexual harassment and disability problems to racism and other anti-discrimination issues; in commemoration of the International Day for the Elimination of Racial Discrimination on March 21, Commissioner Bhatia and Ms. Wendy Koenig of the Alberta Office spoke at an anti-racism event sponsored by the Indo-Canadian Women's Association.
- The Prairie Regional Office took part in the second annual Education Conference of the Bimose Tribal Council in Northwestern Ontario in September; nineteen ninety-four being Winnipeg's Year for Racial Harmony, the Office was involved in running a number of events throughout the year, and the Regional Director chaired the Employment Equity Conference Committee whose work culminated in a gathering on November 17 and 18.
- The Ontario Regional Office co-sponsored several events with the Urban Alliance on Race Relations in Toronto and the Kitchener-Waterloo Race Relations Committee to mark the International Day for the Elimination of Racism on March 21; in September the Director took part in a two-day program organized by the Chatham Canada Employment Centre and spoke to members of the local Rotary Club about strategies for coping with diversity and implementing the principles of

employment equity; regional staff were also involved in Human Rights Day events in Owen Sound, Niagara Falls, Toronto and Guelph.

- During National Access Awareness Week in June the Quebec Regional Office made a presentation at the Veteran's Hospital in Sainte-Anne-de-Bellevue on the integration into society of people with disabilities; it also trained a dozen staff people from Revenue Canada in how to give human rights training to other Customs and Excise personnel in the Montreal area, and collaborated with Quebec Native Friendship Centres and the Public Service Commission in November as part of a forum on the employment of aboriginal people in urban centres.
- The Atlantic Regional Office continued to participate in the Mi'kmak/Canada/Nova Scotia Human Rights Sub-Committee and again joined in celebrations to mark Black History Month and Mi'kmak History Month; in May the Director gave a one-day course for human rights officers on their responsibility for preventing discrimination in the workplace and how to conduct internal investigations, and the Office co-ordinated an employment equity workshop in St. John's in June for participants from the provincial Commission, consumer organizations, federal sector employers and union representatives.

Individual staff members have also served on various bodies working for the advancement of human rights domestically and internationally, among them the International Decade of the World's Indigenous People, the Canadian Committee for the Fiftieth Anniversary of the United Nations, the UNESCO National Commission, the Canadian Preparatory Committee for the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995, and the Inter-Departmental Working Group on International Women's Day 1995.

GETTING THE WORD OUT

Over the years, the Commission has put out a wide range of publications and other material designed to make sure Canadians have reliable information about human rights. Where good products already exist, revising and distributing an up-to-date version will often suffice, and this year the Commission has refurbished several of its products. The video presentation, *Equality... We All Have A Hand In It*, which explains the Human Rights Act and the Commission's functions, is now available in sign language in both English and French as well as in closed-captioned form; it has also been produced in Cantonese thanks to the co-operation of the Chinese-Canadian National Council. During the year our public service announcements dealing with women in

non-traditional occupations, the rights of people with disabilities and aboriginal rights were redistributed. We revised and reprinted an employment equity brochure, several publications on pay equity, and the popular booklet, *Know Your Rights*, and we also released a new brochure explaining the process for filing a complaint.

A poster series entitled *Real People* was launched to highlight the achievements of people with disabilities. It was developed in collaboration with, and co-distributed by, the Canadian Association for the Deaf, the Canadian Hearing Society, and the Canadian National Institute of the Blind. Banks, businesses, educational institutions and government offices around the country have also been very helpful in displaying these and other posters. In honour of the Fiftieth Anniversary of the UN, we produced a commemorative poster, a new television public service announcement on human rights, and a special issue of our magazine, *Human Rights Forum*.

As part of its Unequal Access survey series the Commission published the results of an investigation into the availability in federal departments and private sector organizations of teletypewriter services that facilitate communication with the deaf and hard-of-hearing. Our own publications are available in alternate formats for people who are blind or have impaired vision, and a one-page fact sheet about the Act and the Commission is now available in more than thirty languages. To make sure that all potential users have access to the latest information, the Commission now makes all its publications available on National Capital FreeNet, a local on-line computer service that is linked to the Internet.

Finally, a key part of our activities involves responding to public requests for information and media enquiries. Subjects of interest can be as narrow as a specific complaint or tribunal decision or as broad as hate propaganda, drug testing, disability issues, religious headgear, sexual orientation, mandatory retirement, employment equity, pay equity, harassment, and so on. In 1994, we received about 40,000 enquiries from the public and nearly eight hundred from representatives of the media. Among the latter, the Chief Commissioner received some one hundred and fifty requests for interviews; he also appeared on radio open-line programs across the country, and met with a baker's dozen of editorial boards.

If the media indeed reflect the mood and preoccupations of the public they serve, it is clear that Canadians' interest in human rights is as high as ever. On the whole, we believe this bodes well for the Commission's work: the more people are aware of these issues, the better we are served in a democratic society. In a fast-paced world of sound bites and never-ceasing press coverage, sustaining that awareness remains a challenge to which the Commission will continue to give a high priority.

COMMISSION STRUCTURE

The *Office of the Secretary General* oversees staff at headquarters and in the regional offices and provides support to the Commission.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* ensures that all complaints filed with the Commission, except those that deal with employment and pay equity, are investigated in accordance with the *Canadian Human Rights Act*. The Branch provides a quality-assurance function and conciliation services, trains staff involved in anti-discrimination activities, establishes performance standards and operational policies, and monitors the complaints management process. The Branch also investigates complaints in the National Capital and major policy-based complaints.

The *Employment and Pay Equity Branch* provides policy advice to the Commission on employment and pay equity matters, and offers educational programs to employers and community groups. The Employment Equity Directorate investigates and conciliates employment equity complaints and conducts joint reviews with employers. The Pay Equity Directorate investigates and conciliates equal pay complaints.

The *Policy and Planning Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

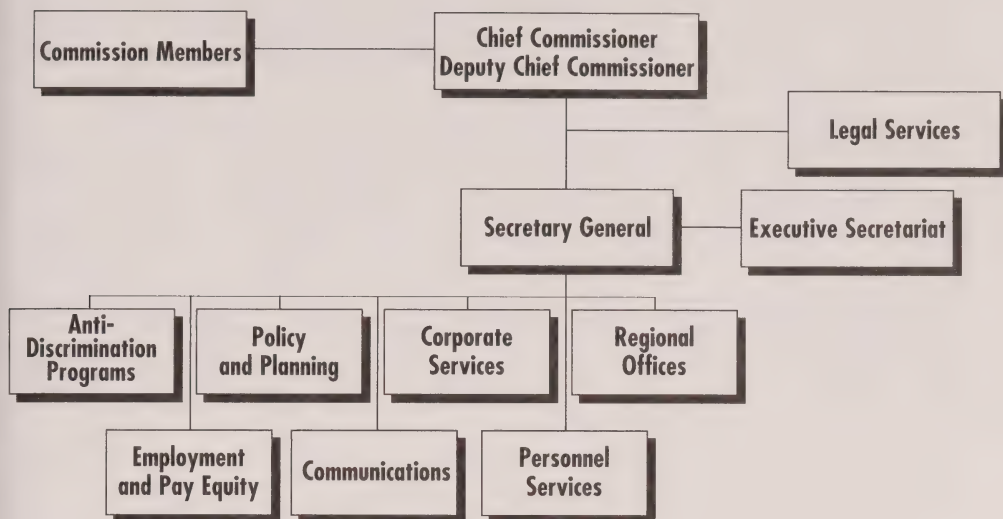
The *Communications Branch* explains the role and activities of the Commission, fosters public understanding of the Act and human rights issues, and discourages discriminatory practices by means of information programs, contact with the media and activities in the community.

The *Corporate Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in assets management, finance, access to information and privacy, informatics, information management, library and editorial services.

The *Personnel Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in pay and benefits, staffing, classification, official languages, staff relations, training and resource planning, health and safety.

The *Regional Offices* investigate discrimination complaints throughout the country except those dealing with employment and pay equity. They also work with community representatives, employers and unions to inform the public of their rights under the Act.

ORGANIZATION



FINANCIAL STATEMENT

Statement of Expenditures, by branch, for the period of
January 1, 1994 to December 31, 1994

Branch

Chief and Deputy Chief Commissioners	\$ 681,794
Part-Time Commissioners	126,792
Legal Services	1,352,480
Secretary General	265,808
Executive Secretariat	149,412
Regional Offices	3,493,667
Anti-Discrimination Programs	2,522,788
Corporate Services	2,394,597
Employment and Pay Equity	2,209,246
Communications	934,960
Personnel Services	516,180
Policy and Planning	396,800
SUB-TOTAL	15,044,524
Tribunals	2,184,512
TOTAL	\$17,229,036

TABLES

TABLE 1 NUMBER OF ENQUIRIES DURING THE LAST TEN YEARS

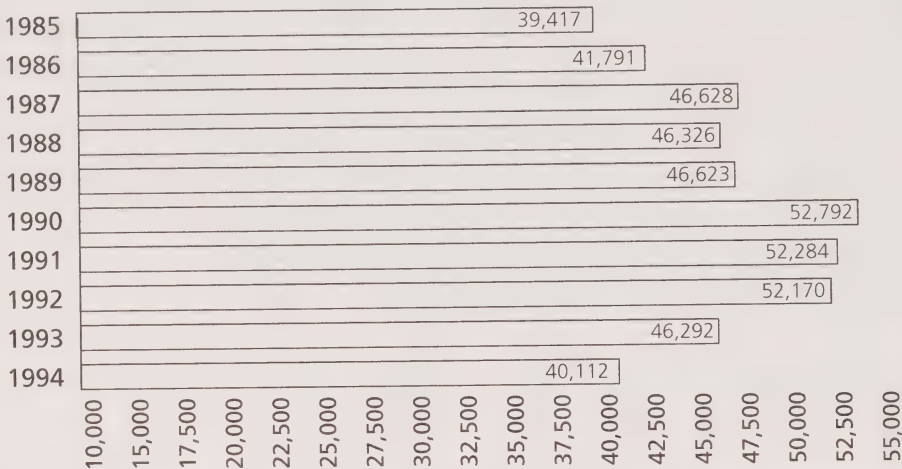


TABLE 2 NUMBER OF COMPLAINTS, BY REGION, 1991 TO 1994

		1991	1992	1993	1994
Atlantic		97	171	163	141
Quebec		139	122	245	119
National Capital [†]		164	214	207	
Ontario		189	365	227	382
Prairies		170	143	75	143
Alberta & NWT		87	122	139	177
Western		138	145	158	184
Complaints & Investigations					153
Policy Complaints Unit					73
TOTAL		984	1,282*	1,214*	1,372*

[†] Complaints formerly dealt with by the National Capital Office are now dealt with at headquarters or by other regional offices.

* Figures for 1992, 1993 and 1994 include referrals to alternate redress.

TABLE 3 DISTRIBUTION OF COMPLAINTS, BY GROUND OF DISCRIMINATION, 1991 TO 1994

GROUND	1991		1992		1993		1994	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Sex	237	24	316	24	304	25	373	27
Race/colour	101	10	111	9	71	6	139	10
Disability	313	32	424	33	362	30	420	31
Family/marital status	106	11	134	11	109	9	82	6
Age	88	9	142	11	143	12	154	11
National/ethnic origin	118	12	143	11	101	8	99	7
Religion	17	2	10	1	22	2	37	3
Pardon	4	0	2	0	2	0	4	0
Sexual Orientation					100	8	64	5
TOTAL	984	100	1,282*	100	1,214*	100	1,372*	100

**Figures for 1992, 1993 and 1994 include referrals to alternate redress.*

TABLE 4 DISPOSITION OF COMPLAINTS, 1991 TO 1994

	1991	1992	1993	1994
Sent to tribunal	38	88	40	48
Sent to conciliation	169	209	189	164
Settlement approved	199	135	126	149
Dismissed	289	322	293	273
Not dealt with	58	37	50	26
No further proceedings	167	220	375	316
To deal with	65	16	35	40
No tribunal	67	29	89	81
Stood down	73	115	159	141
Early resolution	157	177	173	144
Referrals		345	265	488
TOTAL	1,282	1,693	1,794	1,870

KEY TO TERMS

Settlement approved: *Settlement agreed to by the parties and approved by the Commission.*

Not dealt with: *The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.*

No further proceedings: *The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.*

TABEAU 3 VENTILATION DES PLAINTES PAR MOTIF DE DISCRIMINATION, DE 1991 À 1994

MOTIF	1991		1992		1993		1994	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Sexe	237	24	316	24	304	25	373	
Race/couleur	101	10	111	9	71	6	139	
Déficience	313	32	424	33	362	30	420	
État matrimonial/Situation de famille	106	11	134	11	109	9	82	
Âge	88	9	142	11	143	12	154	
Origine nationale/ethnique	118	12	143	11	101	8	99	
Religion	17	2	10	1	22	2	37	
État de personne gracée	4	0	2	0	2	0	4	
Orientation sexuelle					100	8	64	
TOTAL	984	100	1282*	100	1214*	100	1372*	100

* Les chiffres pour 1992, 1993 et 1994 comprennent les renvois à d'autres recours.

TABEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1991 À 1994

	1991		1992		1993		1994	
	1991	1992	1992	1993	1993	1994	1994	1994
Au tribunal	38	88	209	189	40	164	48	164
À la conciliation	169	199	135	126	149	273	26	316
Règlement approuvé	167	58	220	37	375	26	40	81
Irrecevable	157	289	322	293	173	144	141	141
Rejetée	67	199	135	126	149	273	26	316
Fermeture du dossier	65	58	37	50	375	26	40	81
Accueil	73	167	220	37	375	26	40	81
En suspens	157	289	322	293	173	144	141	141
Règlement rapide	345	209	189	40	164	48	164	164
Renvoi	1282	1992	1214*	100	1372*	100	1372*	100
TOTAL	1282	1992	1214*	100	1372*	100	1372*	100

EXPLICATION DES EXPRESSIONS

Règlement approuvé : Un règlement est conclu par les parties et approuvé par la Commission.

Irrecevable : La Commission a décidé de ne procéder à aucune enquête parce que la plainte était prescrite, ou était « dénuée de tout intérêt ou sans objet ».

Fermeture du dossier : La Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte parce que celle-ci a été retirée ou que le problème a été résolu.

TABLEAU 1 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS REÇUES AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

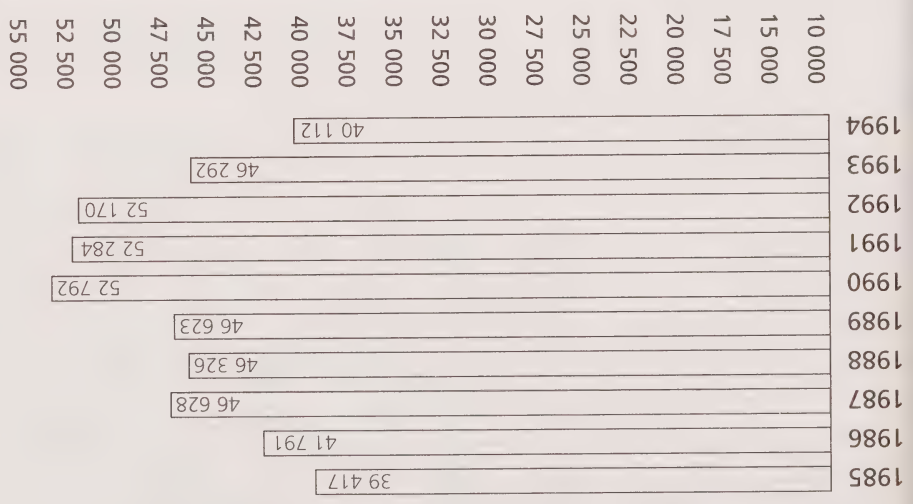
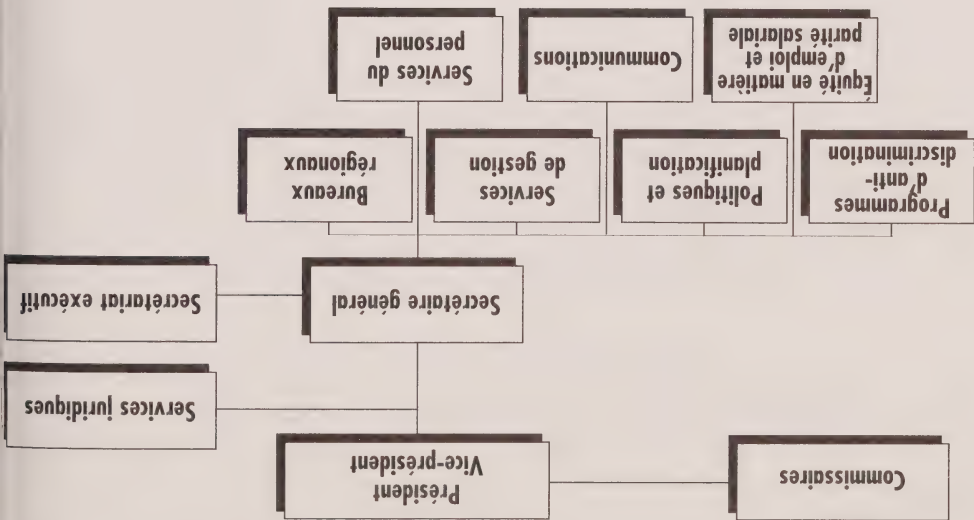


TABLEAU 2 PLAINTES DÉPOSÉES, PAR RÉGION, DE 1991 À 1994

	1991	1992	1993	1994
Atlantique	97	171	163	141
Québec	139	122	245	119
Capitale nationale†	164	214	207	
Ontario	189	365	227	382
Prairies	170	143	75	143
Alberta et T.N.-O.	87	122	139	177
Ouest	138	145	158	184
Plaintes et enquêtes				153
Service des plaintes relatives aux politiques				73
TOTAL	984	1 282*	1 214*	1 372*

† Les plaintes dont le traitement était autrefois assuré par le bureau de la Capitale nationale sont maintenant traitées à l'administration centrale ou par les bureaux régionaux.
* Les chiffres pour 1992, 1993 et 1994 comprennent les renvois à d'autres recours.

ORGANISATION



RAPPORT FINANCIER

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1994.

Direction

Cabinet du président et de la vice-présidente	681 794 \$
Commissaires à temps partiel	126 792
Services juridiques	1 352 480
Cabinet du secrétaire général	265 808
Secrétariat exécutif	149 412
Bureaux régionaux	3 493 667
Programmes d'antidiscrimination	2 522 788
Services de gestion	2 394 597
Équité en matière d'emploi et parité salariale	2 209 246
Communications	934 960
Services du personnel	516 180
Politiques et planification	396 800

TOTAL PARTIEL 15 044 524 \$

Tribunaux

2 184 512

TOTAL

17 229 036 \$

accès à l'information, services informatiques, gestion de l'information, services de bibliothèque et services de rédaction-révision.

La Direction des services du personnel fournit à l'administration

centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien en rémunération et avantages sociaux, dotation, classification, langues officielles, relations de travail, planification de la formation et des ressources humaines, enfin santé et sécurité.

Les bureaux régionaux font enquête sur toutes les plaintes de

discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi

et sur la parité salariale. Ils travaillent avec les représentants

communautaires, les employeurs et les syndicats de façon à renseigner

le grand public au sujet des droits garantis en vertu de la Loi

canadienne sur les droits de la personne.

Le cabinet du *Secrétaire général* dirige les activités du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux et fournit des services de soutien à la Commission.

La *Direction des services juridiques* fournit des conseils juridiques au président, aux commissaires et au personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission dans les affaires portées devant les tribunaux des droits de la personne, les tribunaux d'appel et les tribunaux judiciaires.

La *Direction générale des programmes d'antidiscrimination* veille à ce que toutes les plaintes déposées auprès de la Commission, à l'exception de celles portant sur l'équité en matière d'emploi et sur la parité salariale, fassent l'objet d'une enquête, en conformité avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Direction assure le fonctionnement des services d'assurance de la qualité et des services de conciliation, voit aussi à la formation du personnel responsable des activités d'antidiscrimination, fixe des normes de rendement et des politiques opérationnelles, et assure le contrôle du processus de gestion des plaintes. La Direction générale fait également enquête sur les plaintes provenant de la Région de la capitale nationale et sur les plaintes liées aux grandes politiques.

La *Direction générale de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale* fournit des avis sur les politiques reliées à l'équité en matière d'emploi et à la parité salariale et offre en outre des programmes éducatifs aux employeurs et aux groupes communautaires. La Direction de l'équité en matière d'emploi enquête sur les plaintes d'équité, fournit un service de conciliation relativement à ces plaintes et effectue des examens conjoints avec les employeurs. La Direction de la parité salariale enquête sur les plaintes de disparité salariale et fournit le service de conciliation afférent.

La *Direction des politiques et de la planification* suit l'évolution des questions nationales et internationales en matière de droits de la personne et élabore des exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à l'approbation de la Commission.

La *Direction des communications* explique le rôle et les activités de la Commission, facilite la compréhension de la Loi et des questions liées aux droits de la personne et décourage les pratiques discriminatoires au moyen de la mise en œuvre de programmes d'information, de la liaison avec les médias et de la réalisation d'activités communautaires.

La *Direction des services de gestion* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, renseignements personnels et

nous en ont adressé près de 800. Dans cette dernière catégorie, le président a reçu environ 150 demandes d'entrevue; il a également participé à la radio, à des tribunes téléphoniques partout au pays, et rencontré plus d'une douzaine de comités de rédaction.

S'il est vrai que les médias reflètent les humeurs et les préoccupations de leur public, alors il est clair que les Canadiens s'intéressent plus que jamais aux droits de la personne. Dans l'ensemble, nous croyons que cela est de bon augure pour le travail de la Commission : plus les gens sont au fait de ces questions, mieux nous sommes servis dans une société démocratique. Dans notre monde de l'instantané, caractérisé par les clips sonores et l'information continue, soutenir cet intérêt constitue un défi auquel la Commission continuera d'accorder une priorité élevée.

Commission, existe maintenant en langage gestuel français et anglais et avec sous-titres codés; il a également été produit en cantonnais, grâce à la coopération du Conseil national des Canadiens chinois. Au cours de l'année, nos messages d'intérêt public concernant les femmes exerçant des métiers non traditionnels, les droits des personnes handicapées et les droits des Autochtones ont été rediffusés. Nous avons révisé et réimprimé notre brochure sur l'équité en matière d'emploi, plusieurs publications sur la parité salariale, ainsi que la populaire brochure *C'est important de connaître vos droits!* Nous avons également publié une nouvelle brochure qui explique comment déposer une plainte auprès de la Commission.

Nous avons lancé une série d'affiches sous le titre *On est tous pareils* pour mettre en évidence les réalisations des personnes handicapées. Elle a été conçue et distribuée avec la collaboration de l'Association des sourds du Canada, de la Société canadienne de l'ouïe et de l'Institut national canadien pour les aveugles. Les banques, les entreprises, les établissements d'enseignement et les bureaux gouvernementaux partout au pays nous ont aussi beaucoup aidé en placardant les affiches de cette série et les autres que nous leur fournissons. Pour marquer le cinquantième anniversaire des Nations Unies, nous avons produit une affiche commémorative, un nouveau message d'intérêt public sur les droits de la personne, destiné à la télévision, ainsi qu'un numéro spécial de notre revue *Forum des droits de la personne*.

Dans le cadre d'une série d'études intitulée « Inégalité d'accès », la Commission a publié les résultats d'une enquête sur les services offerts aux utilisateurs d'appareils de télécommunications pour les personnes sourdes et malentendantes, par les ministères fédéraux et les entreprises du secteur privé. Les personnes aveugles ou malvoyantes peuvent se procurer nos publications sur des supports de substitution, et un feuillet d'information sur la Loi et la Commission existe maintenant dans plus de trente langues. Pour garantir aux utilisateurs potentiels l'accès aux renseignements les plus récents, la Commission offre désormais toutes ses publications sur le National Capital FreeNet, un service informatique en ligne relié à Internet.

Enfin, l'une de nos activités les plus importantes consiste à répondre aux demandes de renseignements du public et des médias. Ces demandes peuvent avoir trait aussi bien à des questions très précises, comme une plainte ou une décision du Tribunal des droits de la personne, qu'à un sujet aussi vaste, entre autres, que la propagande haineuse, le déstigmatisation de la consommation de drogues, la déficience, le port du couvre-chef à des fins religieuses, l'orientation sexuelle, la retraite obligatoire, l'équité en matière d'emploi, la parité salariale et le harcèlement. En 1994, nous avons reçu environ 40 000 demandes de renseignements de la part du public, et les représentants des médias

- En juin, pendant la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées, le bureau régional du Québec a présenté un exposé sur la réinsertion sociale des personnes handicapées à l'Hôpital pour anciens combattants de Sainte-Anne-de-Belleveue; son personnel a également montré à une douzaine d'employés de Revenu Canada comment dispenser de la formation sur les droits de la personne à d'autres membres du personnel de Douanes et Accise dans la région de Montréal. Enfin, en novembre, il a collaboré avec les centres d'accueil autochtones du Québec et la Commission de la fonction publique dans le cadre d'un forum sur l'emploi des autochtones dans les centres urbains.

- Le bureau régional de l'Atlantique a continué à participer aux travaux du *Mi'kmak/Canada/Nova Scotia Human Rights Subcommittee* et a pris part à nouveau à la célébration du Mois de l'histoire des Noirs et du Mois de l'histoire des Mi'kmaks; en mai, le directeur a donné aux agents des droits de la personne un cours d'une journée sur leur responsabilité en matière de prévention de la discrimination au travail et sur la tenue d'enquêtes internes. En juin, le bureau a coordonné un atelier sur l'équité en matière d'emploi tenu à Saint-Jean à l'intention de membres de la Commission provinciale, d'organisations de consommateurs, d'employeurs fédéraux et de représentants syndicaux.

FAIRE PASSER LE MESSAGE

En outre, des membres du personnel ont fait partie de divers organismes de promotion des droits de la personne nationaux et internationaux, dont la Décennie internationale des populations autochtones, le Comité canadien pour le cinquantième anniversaire des Nations Unies, la Commission canadienne pour l'UNESCO, le Comité préparatoire canadien de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, qui aura lieu à Beijing en 1995, et le groupe de travail interministériel sur la Journée internationale de la femme de 1995.

Au fil des ans, la Commission a mis en circulation un large éventail de publications et de matériel conçus pour assurer aux Canadiens et aux Canadiennes une information fiable sur les droits de la personne. Lorsque nous disposons déjà de bons produits, il suffit souvent de les réviser et d'en distribuer une version à jour. Ainsi, cette année, la Commission a remis à neuf plusieurs de ses produits. L'enregistrement vidéo *L'égalité... mettons la main à la tâche*, qui explique la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les fonctions de la

l'UNESCO, et a fait partie de la délégation du Canada à la Conférence internationale sur l'éducation, qui a eu lieu à Genève en octobre; il a en outre pris part aux travaux du Comité canadien pour le cinquantième anniversaire des Nations Unies, qu'il a entretenus de l'importance des infrastructures nationales pour protéger les droits de la personne, lors de son assemblée générale, à Ottawa, le 9 décembre.

- Pour souligner la Journée internationale des droits de l'homme, le 10 décembre, le bureau régional de l'Ouest s'est joint au projet du *British Columbia Council of Human Rights' Visual Language Arts School*; c'est la dixième fois que le bureau de l'Ouest participe à ce concours annuel d'art, de poésie et d'histoires organisé pour les enfants.

- Le bureau de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest a tenu tout au long de l'année un certain nombre de colloques et de séances de formation traitant de questions allant du harcèlement sexuel et des problèmes des personnes handicapées au racisme et à d'autres sujets liés à la lutte contre la discrimination; afin de souligner la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars, le commissaire, M. Bhatia, et Mme Wendy Koenig, du bureau de l'Alberta, ont pris la parole à l'occasion d'une activité antiraciste organisée par l'*Indo-Canadian Women's Association*.

- En septembre, le bureau régional des Prairies a participé à la deuxième conférence annuelle sur l'éducation, organisée par le conseil tribal Bimose, dans le nord-ouest de l'Ontario; l'année 1994 étant l'Année de l'harmonie raciale à Winnipeg, le bureau a fait sa part en menant un certain nombre d'activités tout au long de l'année, et la directrice régionale a présidé le comité de la conférence sur l'équité en matière d'emploi, dont les travaux ont eu pour point culminant un rassemblement, qui a eu lieu les 17 et 18 novembre.

- Le bureau régional de l'Ontario a co-commandité avec l'*Urban Alliance on Race Relations* de Toronto et le *Kitchener-Waterloo Race Relations Committee* plusieurs activités destinées à souligner la Journée internationale pour l'élimination du racisme, le 21 mars; en septembre, le directeur a participé à un programme de deux jours organisé par le Centre d'emploi du Canada de Chatham et il a entretenu les membres du Club Rotary de l'endroit des stratégies à mettre en œuvre pour faire face à la diversité et mettre en application les principes de l'équité en matière d'emploi. Le personnel de la région a également participé à des activités organisées à l'occasion de la

- En mars, le commissaire, M. William Collins, a assisté à Halifax à un atelier organisé par la commission provinciale des droits de la personne et auquel assistait notre directrice de l'Équité en matière d'emploi; on comptait au nombre des participants des représentants des commissions des droits de la personne de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Edouard.

- La commissaire, M^{me} Renée Dupuis, a parlé des droits des Autochtones et des pratiques en matière de droits de la personne à des fonctionnaires du Québec participant à un cours sur les communications au mois d'avril; quant à elle, la vice-présidente de la Commission s'est jointe en avril, à l'invitation du ministre des Affaires étrangères, à la délégation du Canada faisant partie de la mission d'observation bilatérale mise sur pied à l'occasion des élections en Afrique du Sud.

- Au mois de juin, le président de la Commission s'est rendu successivement à Stockholm, à Copenhague, à Genève et à Paris, où il a rencontré différents spécialistes des droits de la personne et de l'égalité des chances, dont les ombudsmen en matière de relations interraciales et d'égalité des chances de la Suède, l'ombudsman ainsi que des représentants du centre des droits de la personne du Danemark, le haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies et le président de la Commission nationale française.

- Le commissaire, M. Sigmund Reiser, a assisté en octobre, à Toronto, à la troisième conférence internationale annuelle sur l'exploitation sexuelle, organisée par des professionnels de la santé, des psychothérapeutes et des membres du clergé; les participants venaient du Canada, des États-Unis, de l'Angleterre et de l'Australie; au cours du même mois, la vice-présidente de la Commission a pris la parole lors d'une conférence tenue par le Congrès juif canadien à Vancouver, dans le cadre d'un débat sur les libertés civiles, les droits de la personne et le nouveau visage de l'antisémitisme et du racisme.

- Au début de novembre, des membres de la Direction de l'équité en matière d'emploi de la Commission ont donné des ateliers pendant trois jours en Hollande, à l'invitation du gouvernement de ce pays; des fonctionnaires, des employeurs, des associations d'employés et d'autres personnes ont assisté à ces séances.
- Dans le cadre de ses activités continues de sensibilisation aux droits de la personne, le président a participé aux réunions tenues au cours de l'année par la Commission canadienne pour

La Commission consacre énormément d'énergie chaque année à renseigner les gens sur leurs droits et à leur expliquer les mesures de protection qui s'offrent à eux. Nos efforts nous sont dictés en grande partie par les demandes de renseignements ou les plaintes que nous recevons, mais nous essayons aussi de passer à l'offensive en participant à des conférences, à des panels et à des activités communautaires. Le président de la Commission participe régulièrement à des tables rondes au sujet de la discrimination raciale, de la propagande haineuse, des questions intéressant les personnes handicapées et des problèmes des femmes et des Autochtones. Ainsi, en 1994, il s'est rendu à Vancouver, Toronto, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Moncton, Saint John, Kitchener, Hamilton et Montréal, pour y rencontrer des employeurs, des groupes communautaires, des organisations non gouvernementales, des comités de rédaction ainsi que des journalistes de la presse, de la radio et de la télévision. Tous les commissaires et les employés de la Commission s'efforcent également d'avoir une présence régulière et visible dans les différentes collectivités du pays.

- En janvier, la commissaire, Mme Mary Louise Dickson, a pris part à un colloque sur les droits de la personne et les pensions organisé par le Barreau du Haut-Canada; en mars, elle a participé à un atelier sur la discrimination au travail; au cours du même mois, le secrétaire général, M. John Hucker, a donné des conférences sur les droits de la personne à la Cardiff University College Law School du Royaume-Uni, où il a également rencontré le président et d'autres membres de la *British Commission for Racial Equality*.

- En février, le président de la Commission a assisté à la session annuelle de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, à Genève, et y a présenté un exposé au nom du Comité de coordination des institutions nationales de protection des droits de la personne; par la suite, il a visité les universités de Pise et de Sienne, où il a entretenu son auditoire de l'importance des droits de la personne dans un monde en transformation.
- Au début de l'année, le commissaire, M. Gurcharan Singh Bhatia, a rencontré des membres de la Commission des droits de la personne de l'Inde pour discuter de questions relatives aux droits et de la nécessité de coopérer avec les organisations internationales; quelques semaines plus tard, à Edmonton, il a discuté avec des représentants du Milliwoods Centre for Immigrants de la violence faite aux femmes dans les familles d'immigrants en provenance de l'Asie du Sud.

Nous avons donc fait tout ce qui était en notre pouvoir, par le truchement d'un processus révisé de traitement des plaintes, pour simplifier nos rouages administratifs afin, particulièrement, de réduire le temps nécessaire pour régler les plaintes. Nous visons d'abord et avant tout à trouver une solution le plus rapidement possible après le dépôt d'une plainte, en nous prévalant autant que faire se peut des procédures en place dans les organisations concernées ou d'autres voies de recours directement accessibles. En 1994, près de 500 plaintes éventuelles ont été traitées de cette façon; de plus, 129 autres ont été réglées par le personnel de la Commission avant qu'une plainte officielle ne soit signée. C'est ce que nous appelons le « règlement rapide des plaintes ». Lorsqu'il est impossible de procéder ainsi, le mis en cause est avisé qu'une plainte a été déposée contre lui et prié de fournir une réponse circonstanciée dans les 30 jours. Le personnel de la Commission s'efforce alors de clarifier sans délai les questions de fait.

Dès que nos enquêteurs ont recueilli tous les renseignements essentiels, ils soumettent un rapport préliminaire à la haute direction de l'administration centrale, sollicitant de celle-ci un avis sur la façon de procéder. Si l'information est jugée suffisante, les parties se voient accorder une dernière occasion de formuler des observations, puis la cause est soumise directement à la Commission pour décision. Lorsqu'un complément d'enquête s'impose, des objectifs et un échéancier appropriés sont communiqués aux agents concernés. Un autre mécanisme permet de confier l'enquête sur les plaintes se rattachant de près aux politiques à un service spécial situé à l'administration centrale. Pour les mis en cause, ce mécanisme est avantageux, car il leur évite d'avoir à fournir des réponses distinctes à des plaintes essentiellement identiques qui sont déposées dans différentes régions du pays. Combinés, ces moyens d'action permettent à la Commission, soit de résoudre les plaintes à un stade précoce, ce qui évite du temps et des ennuis à tous, soit de doublement s'assurer que les questions les plus essentielles à la prise d'une décision éclairée lui sont bien signalées et sont instruites rondement.

Nous avons reçu cette année plus de 1 300 plaintes de discrimination, et nous sommes heureux de signaler que nous sommes maintenant en mesure de traiter beaucoup plus efficacement les nouvelles comme les anciennes plaintes. Ainsi, le nombre total de plaintes soumises à un enquêteur et l'arrêté de plaintes pour lesquelles l'enquête dure depuis plus de neuf mois ont été réduits considérablement en 1994, dans une proportion de 33 p. 100 et de 40 p. 100 respectivement. Il faut maintenant en moyenne douze mois aux services régionaux pour traiter une plainte et la soumettre à la Commission pour décision, soit presque deux fois moins de temps qu'il y a quelques années.

- Le président du comité des droits de la personne du Cambodge, M. Ken Sokka, a rendu visite à la Commission en août pour observer la CCDP au travail; plus tard au cours du même mois, deux juges tchèques, M. Petr Bohuslav et Mme Marie Cervinkova, ont examiné le fonctionnement de la Commission et du Tribunal des droits de la personne.
- En septembre, le directeur de l'Institut des études indigènes du Chili, M. José Aylwin, a rencontré la vice-présidente et le personnel de la Commission pour discuter des questions autochtones.
- M. J. C. W. Van Rooyen, professeur et chef d'une équipe de spécialistes examinant les lois de l'Afrique du Sud sur la haine et la pornographie, son collègue, M. William I. Huma, ainsi que trois journalistes de l'Ouganda, du Sri Lanka et du Pérou, ont rendu visite à la Commission au mois d'octobre en qualité de participants à un programme de bourses d'études parrainé par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique et l'Association canadienne des journalistes.
- En octobre également, le personnel de la Commission a rencontré M. Thun Saray, président de l'Association pour les droits de la personne et le développement du Cambodge, une importante organisation non gouvernementale de ce pays, ainsi que les juges Milan Suk et Radim Novotny de la République tchèque.

PLUS PRÈS DE CHEZ NOUS

Il faut aussi que les droits de la personne finissent par être respectés là où cela compte le plus, « dans les petits villages, près de chez nous, (...) là où vivent les gens », pour citer l'un des artisans de la Déclaration universelle, la regrettée Eleanor Roosevelt. Depuis dix-sept ans, en dépit des lacunes que nous lui avons fréquemment découvertes, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'est révélée un outil efficace de lutte contre la discrimination au Canada. Grâce aux plaintes individuelles et collectives déposées en vertu de cette loi, les tribunaux des droits de la personne et les tribunaux judiciaires ont pris un certain nombre de décisions qui font jurisprudence; de même, le vaste régime de lois sur les droits de la personne dont s'est doté notre pays a contribué jusqu'à un certain point et contribue encore à faire évoluer la société et les mentalités. Certes, la discrimination existe toujours, et il est peu probable que nous réussissions à l'enrayer de notre vivant. Cependant, nous avons mis en place des mécanismes pour la contrer, et la Commission se doit de rendre nos lois plus efficaces.

d'élaborer un plan d'équité pour la fonction publique sud-africaine.

- En mars, nous nous sommes entretenus avec M^{mes} Kiichi Yamakoshi, Sesuko Egami et Akiyoshi Okuyama, membres d'une délégation de fonctionnaires et d'universitaires japonais s'intéressant à l'égalité des femmes, ainsi qu'avec M^{me} Alena Pavlikova, juge à la Cour supérieure de Prague.
- M. Gilchrist Olympio, défenseur des droits de la personne et ancien candidat à la présidence du Togo, nous a rendu visite en avril pour discuter de la situation dans son pays et se renseigner sur les droits de la personne au Canada; une délégation de parlementaires thaïlandais a également passé quelque temps à la Commission pour se préparer à rédiger une nouvelle loi sur les droits de la personne.
- La vice-présidente de l'Association rwandaise pour la défense des droits et des libertés publiques, M^{me} Monique Mujawamaliya, nous a rencontrés en mai; M^{me} Rebecca Wallace, professeure de droit international à Glasgow, dans le Strathclyde, a séjourné ici pour faire des recherches sur les infrastructures des droits de la personne au Canada.

- MM. Ahmed Egal et Hareer Adan, qui souhaitent mettre sur pied un organisme bénévoles de promotion des droits de la personne en Somalie, ont passé quelque temps à la Commission en juin; plus tard au cours du même mois, M. Bob Cooper, président de la *Northern Ireland Fair Employment Commission*, a étudié le fonctionnement du programme d'équité en matière d'emploi de la Commission.

- M^{me} Marie-André Muila Kayembe, magistrate défenseur des droits de l'homme au Zaïre, a également rendu visite à la Commission en juin, ainsi que MM. Bereket Habte Salassie, président de la Commission constitutionnelle de l'Erythrée, James M. Luik, ministre des Affaires étrangères de l'Estonie, et les juges Lydia Durosova et Boris Spitzer de la République slovaque; le président de la Commission a assisté à une séance sur les droits de la personne avec des membres de la Cour suprême de la Hongrie, en visite au Canada.
- En juillet, vingt-deux personnes en provenance de l'Europe de l'Est, de l'Asie, de l'Afrique et des Antilles, qui participaient au cours d'été de la Fondation canadienne des droits humains, à Sherbrooke, sont venues passer une journée à la Commission pour se renseigner sur les droits de la personne au Canada.

Dire que le monde a énormément changé depuis que les principes des droits de la personne ont été enchâssés dans la *Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies est un lieu commun. Au milieu des années quarante, les Nations Unies ne rassemblaient guère qu'une cinquantaine de nations, soit moins que le tiers de leur effectif actuel. Depuis, des changements politiques, économiques et sociaux qui auraient paru improbables aux promoteurs de l'idéal des Nations Unies ont transformé la face du monde et la composition des institutions de l'ONU.

La Déclaration universelle fait aussi désormais partie du « droit coutumier des nations » et a donné naissance à tout un éventail de pactes et de conventions considérés comme exécutoires pour les pays qui les ont ratifiés. Cet état de fait a eu des répercussions sur le droit national partout dans le monde et tout particulièrement au Canada, où la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Charte canadienne des droits et libertés* sont très largement inspirées de la Déclaration. Il reste bien sûr beaucoup à faire pour que ces principes soient couramment appliqués, mais ce n'est pas tant la volonté qui manque que la capacité de concrétiser les idéaux en matière de droits de la personne. Dans ce contexte, le gouvernement du Canada et la Commission appuient activement la création de mécanismes nationaux propres à assurer le respect des droits de la personne et le renforcement des mécanismes déjà en place à cette fin. Nous sommes en effet convaincus, pour l'avoir nous-mêmes constaté, que la présence d'institutions nationales efficaces est essentielle pour garantir le respect de ces droits de tout un chacun.

DES LIENS VIVANTS

Dans cet esprit, la Commission a accueilli divers dignitaires, parlementaires, juges, particuliers et groupes représentant des organismes de défense des droits de la personne et des organisations non gouvernementales, des universitaires, des hauts fonctionnaires et d'autres personnes ou organismes recherchant des moyens pratiques de protéger les droits de la personne. Voici quelques détails sur certaines de ces visites :

- En février, la présidente de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Zélande, Mme Margaret Mulgan, a consulté des commissaires à Ottawa et entretenu notre personnel de la législation sur les droits de la personne en vigueur dans son pays. Au cours du même mois, nous avons discuté d'équité en matière d'emploi avec Mme Olive Shisana, du *South African Medical Research Centre*, qui est en train

règles de l'équité procédurale. Mme Brigitte Mercier avait déposé une plainte contre le Service correctionnel du Canada (SCC), dans laquelle elle se disait victime de discrimination fondée sur le sexe et la déficience en matière d'emploi. La Commission a décidé de rejeter la plainte. Mme Mercier soutenait que cette décision allait à l'encontre des règles de l'équité procédurale puisqu'elle les observations faites par le SCC au sujet du rapport d'enquête contenaient de nouveaux éléments et mettaient en doute sa crédibilité, mais qu'elles ne lui avaient pas été communiquées avant que la Commission ne rende sa décision. La Cour d'appel fédérale a conclu que la Commission était tenue de communiquer la substance de la preuve aux deux parties, et notamment les nouveaux faits soumis par la partie adverse dans ses observations. La Cour a par conséquent infirmé la décision du juge de première instance, annulé le rejet de la plainte de Mme Mercier par la Commission et renvoyé l'affaire devant cette dernière pour qu'elle l'examine de nouveau à la lumière de la réplique aux observations du SCC que voudra bien lui faire parvenir Mme Mercier.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE

par le tribunal mais ont subordonné le recrutement de M. Cremona à certaines conditions qui n'étaient pas prévues dans l'ordonnance du tribunal. La Commission a demandé à la Cour fédérale de condamner l'entreprise pour outrage au tribunal, parce qu'elle ne s'était pas conformée à la sentence du tribunal.

En février, la Cour fédérale a rejeté l'argument suivant lequel la réintégration de M. Cremona n'aurait pas dû être assortie de conditions additionnelles. La Cour a jugé que l'ordonnance rendue par le tribunal était ambiguë et peu claire, et qu'elle aurait dû indiquer d'une manière plus explicite quelles conditions devaient ou non s'appliquer. À l'avenir, les tribunaux des droits de la personne devront être plus précis, puisque la Cour ne peut compléter leurs ordonnances, et qu'un tribunal ne peut apporter des éclaircissements à une ordonnance déjà rendue ou réviser celle-ci.

Dans l'affaire *Bell et Cooper c. Commission canadienne des droits de la personne*, MM. Noël Bell et David John Cooper avaient déposé une plainte pour discrimination fondée sur l'âge en 1990, lorsqu'à l'âge de 60 ans ils ont été forcés de prendre leur retraite (ils étaient pilotes de ligne). La Commission a rejeté leur plainte en raison d'un arrêt antérieur dans lequel la Cour suprême avait reconnu valide le principe de la retraite obligatoire. Les plaignants ont demandé à la Cour fédérale de forcer la Commission à soumettre leur plainte à un tribunal des droits de la personne, mais la Cour a déclaré que la Commission était tenue de se conformer à la décision rendue en 1990 par la Cour suprême dans l'affaire *McKinney c. University of Guelph* et, partant, de rejeter la plainte.

MM. Bell et Cooper ont interjeté appel de cette décision également, mais la Cour d'appel fédérale a estimé qu'ils ne pouvaient avoir gain de cause sans mettre en question la constitutionnalité de l'alinéa 15c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui autorise la retraite obligatoire lorsque les employés atteignent « l'âge de la retraite en vigueur pour [leur] genre d'emploi ». Selon le juge Marceau, « ni la Commission, ni le tribunal constitué par elle, n'avaient le pouvoir d'examiner et d'accepter la prétention du plaignant selon laquelle cette disposition de leur loi habilitante était inconstitutionnelle et devait être écartée. » MM. Bell et Cooper ont été autorisés à interjeter appel de cette décision devant la Cour suprême.

Une décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Mercier c. Service correctionnel du Canada* apporte un éclairage nouveau sur la façon dont la Commission est soumise au respect des

En mars 1994, le tribunal a conclu que les tribunaux des droits de la personne peuvent être tenus dans certains cas de surveiller la mise en application des ordonnances de réparation. Des principes juridiques bien établis permettraient au tribunal de mener à bien la tâche que lui attribue la Loi quand il n'a pas tranché une question d'une manière définitive. On ne demandait pas au tribunal de modifier son ordonnance ou de mettre en œuvre un mécanisme de réparation différent, et il a soigneusement veillé à préciser que sa décision était une « clarification », et non une procédure ayant trait à un outrage au tribunal. Le tribunal a ensuite déclaré que le poste auquel M. Grover avait été nommé n'était pas approprié, étant donné ses compétences sur le plan scientifique, sur le plan de la gestion et sur le plan de la recherche. Il a également énoncé des lignes directrices au sujet de ce qui devrait constituer un poste approprié et s'est déclaré disposé à donner d'autres précisions au besoin. Le Conseil national de recherches a déposé une requête en Cour fédérale sur la question de la compétence. Cette requête a été rejetée par le juge Cullen, qui est arrivé à la conclusion que dans les circonstances inhabituelles de l'affaire, le tribunal n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant qu'il était toujours compétent pour surveiller la mise en application de l'ordonnance.

Dans une décision connexe, *Winn, Grover c. Procureur général*, un associé de M. Grover, M. Paul Winn, a écrit au procureur général pour lui demander de consentir à l'engagement de poursuites criminelles contre le Conseil national de recherches (CNR) en raison de ses présumées mesures de représailles contre M. Grover, en contravention de l'article 59 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le procureur général a refusé de donner le consentement nécessaire après avoir reçu l'opinion d'un avocat d'un cabinet privé sur le bien-fondé de cette demande. La Cour fédérale a examiné la décision du procureur général de refuser de poursuivre le CNR, et a rejeté la demande en invoquant la théorie du pouvoir discrétionnaire de poursuivre, qui confère au procureur général un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'il décide s'il y a lieu ou non d'intenter des poursuites.

Dans une affaire concernant les Lignes aériennes Canadien International, un tribunal a conclu que l'employeur s'était livré à des actes discriminatoires en refusant à M. Rodney Cremona un poste d'agent de bord parce que sa vision non corrigée ne satisfaisait pas à la norme. M. Cremona a obtenu une indemnité pour le manque à gagner et la perte de possibilités d'avancement, ainsi que pour le préjudice moral subi. Le tribunal a également ordonné à la compagnie qu'elle lui offre le premier poste d'agent de bord qui serait disponible, avec l'ancienneté à compter de la date de la plainte. Les Lignes aériennes Canadien International n'ont pas interjeté appel de la décision rendue

et M^{me} Pitawanakwat n'a reçu qu'une indemnité pour perte de salaire d'une durée de deux ans.

La Commission et M^{me} Pitawanakwat ont interjeté appel de la décision. En avril, la Cour fédérale a rendu un jugement qui clarifie un certain nombre de principes relatifs aux indemnités accordées en matière de droits de la personne. Dans ce domaine, l'indemnité vise, a dit la Cour, à rétablir la personne lésée dans la situation où elle se trouvait auparavant, et le tribunal doit être en mesure d'expliquer le montant de l'indemnité en fonction des faits de chaque cas. Il n'y a aucune limite quant aux périodes à l'égard desquelles une indemnité peut être accordée, et la conduite du plaignant ne peut donner lieu à une diminution de l'indemnité qui aurait pu autrement être accordée. La Cour a jugé en outre que le tribunal a commis les erreurs de droit suivantes : il a limité l'indemnité de M^{me} Pitawanakwat à vingt-quatre mois de salaire sans procéder à aucune analyse, il n'a pas ordonné sa réintégration à son ancien poste ou à un autre poste qui lui convenait, et il n'a accordé aucune indemnité pour le préjudice moral subi.

Les Forces armées canadiennes ont interjeté appel devant la Cour fédérale d'une décision, rendue en 1993, par laquelle un tribunal leur a ordonné de verser à M. Simon Thwaites la somme de 152 000 \$ pour perte de salaire et à titre de dommages-intérêts. M. Thwaites avait été renvoyé pour raisons médicales en 1989, après que des analyses eurent indiqué qu'il était porteur du VIH. En mars, la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par les Forces, et affirmé que les indemnités accordées en vertu de la Loi sont fondées sur une perspective de rétablissement total. Elles peuvent être réduites en raison d'une déduction fondée sur le bon sens dans le cas des indemnités pour perte de salaire, mais la Cour a donné un sens large au concept de « dépenses » à l'alinéa 53(2)c) de la Loi, de façon qu'il vise notamment les frais d'avocat et les dépenses connexes.

Des difficultés surgissent à l'occasion dans la mise en application des mesures de réparation ordonnées par les tribunaux des droits de la personne. Cela s'est produit dans l'affaire *Grover c. Conseil national de recherches*. En 1992, un tribunal a conclu que le Conseil national de recherches avait fait preuve de discrimination contre M. Chander Grover, un scientifique originaire de l'Inde. Il a ordonné au Conseil de nommer M. Grover à un poste de direction et de lui verser des indemnités (perte de salaire, frais, dommages-intérêts). Le Conseil s'est conformé à certaines parties de ce jugement, mais M. Grover est revenu devant le tribunal en 1993 en soutenant qu'on ne l'avait pas nommé à un poste approprié. En juillet de cette année-là, le tribunal a siégé de nouveau pour être saisi d'autres éléments de preuve, mais le CNR a soutenu que le tribunal n'avait plus compétence.

Vancouver, a déposé une plainte dans laquelle il soutenait que le Liberty Net et M. Tony McAleer exploitaient une ligne téléphonique servant à la diffusion de messages attaquant les homosexuels. Un tribunal a conclu que les messages enregistrés de M. McAleer étaient contraires à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. « La preuve établit que les messages étaient et sont susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes en raison de leur orientation sexuelle. Les homosexuels sont désormais protégés par la Loi, l' "orientation sexuelle" constituant un motif de distinction illicite ». Le tribunal a donc ordonné au Liberty Net et à M. Tony McAleer de cesser de diffuser des messages susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris les personnes homosexuelles. Le Liberty Net s'est adressé à la Cour fédérale pour que cette ordonnance fasse l'objet d'un contrôle judiciaire.

C'est la deuxième fois que M. McAleer et le Liberty Net sont cités au sujet d'une atteinte aux droits de la personne. En 1992, un autre tribunal leur avait ordonné de cesser la diffusion de messages enregistrés néo-nazis à caractère haineux. Au cours des audiences, M. McAleer a été déclaré coupable d'outrage au tribunal pour avoir contrevenu à une ordonnance provisoire lui enjoignant d'arrêter la diffusion des enregistrements. Les tribunaux des droits de la personne n'ont pas le pouvoir d'infliger des amendes dans de telles affaires, mais ils peuvent prononcer des ordonnances. La personne qui contrevient à une telle ordonnance peut être citée en Cour fédérale pour outrage au tribunal.

RECOURS

La crédibilité de tout programme de protection des droits de la personne dépend de la capacité de l'organisme responsable d'offrir des mécanismes de réparation efficaces. Les indemnités accordées en matière de droits de la personne n'ont pas un caractère punitif, mais elles doivent réparer manifestement le préjudice subi d'une façon substantielle et durable, afin que la nature discriminatoire des faits reprochés soit bien comprise, et que tous soient incités à se conformer à la loi.

La Cour fédérale a envisagé dans une perspective très large l'octroi d'indemnités pour perte de salaire dans l'affaire *Pitawanakwat c. Secrétaire d'Etat*. Mme Mary Pitawanakwat, une femme d'origine ojibway, prétendait qu'elle avait été traitée différemment des autres, qu'elle avait été harcelée et qu'elle avait finalement été congédiée par le Secrétaire d'Etat pour des motifs d'ordre racial. Un tribunal des droits de la personne a conclu en 1992 que le comportement du Secrétaire d'Etat était motivé en partie par la discrimination raciale, mais que la plaignante était responsable en partie de la situation. Par conséquent, il a refusé d'accorder une indemnité pour préjudice moral

constituait bel et bien un cas de discrimination liée à l'orientation sexuelle. La Commission a défendu un point de vue similaire devant la Cour suprême.

PROPAGANDE HAINEUSE

La Commission a continué à surveiller des lignes téléphoniques utilisées pour diffuser des messages à caractère haineux dirigés surtout contre les personnes qui ne sont pas de race blanche, les Juifs et les homosexuels. La diffusion de tels messages sur des lignes téléphoniques contrevient à l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En septembre 1992, à la suite de la plainte de M. Rodney Bobiwash, du Native Canadian Centre, la Cour fédérale a prononcé une injonction ordonnant au Heritage Front et à M. Wolfgang Droegge de mettre un terme à la diffusion de messages de propagande haineuse. Le Heritage Front ayant poursuivi la diffusion de ses messages, la Commission est retournée devant le tribunal en faisant valoir que le groupe avait violé l'injonction. En octobre 1993, le juge Joyal de la Cour fédérale a rejeté la requête en outrage au tribunal contre M. Droegge et le Heritage Front, estimant qu'il n'avait pas été établi hors de tout doute raisonnable que les intimés avaient violé l'injonction. Il a prononcé quand même une injonction d'une portée élargie, qui interdisait au Heritage Front, à M. Droegge et à quiconque est associé à eux, de diffuser des messages exprimant la position du groupe sur diverses questions sociales, économiques ou politiques.

Moins de deux jours plus tard, M. Gary Schipper, la « voix du Heritage Front », a commencé à lire des messages sur la ligne *Equal Rights For Whites* à Toronto, et la Commission s'est adressée une nouvelle fois à la Cour fédérale pour protester contre cette violation de l'injonction élargie. En juin, la juge Tremblay-Lamer les a déclarés coupables d'outrage au tribunal parce qu'ils avaient établi la ligne précitée et continué la diffusion de messages. La Cour a précisé que l'affaire ne concernait « ni la liberté d'expression ni le droit d'être politiquement incorrect. La seule question à résoudre [...] est de savoir si les intimés ont violé une ordonnance régulièrement rendue par cette Cour. » M. Wolfgang Droegge a été condamné à trois mois de prison, M. Gary Schipper à deux mois et M. Kenneth Barker à un mois. Le Heritage Front a pour sa part été condamné à une amende de 5 000 \$. L'organisation a interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel fédérale.

La première plainte liée à l'orientation sexuelle à avoir été soumise à un tribunal des droits de la personne portait également sur l'exploitation d'une ligne téléphonique. M. John Payzant, de

par le fait même incapables d'exercer certaines professions. Dans l'affaire *Fry c. ministre du Revenu national*, M. John Fry, un comptable, avait écrit au ministre du Revenu pour expliquer qu'il représentait un client dans un litige fiscal mais que, en raison d'une déficience auditive, il devrait communiquer par écrit. Plutôt que de communiquer directement avec lui, deux enquêteurs du Ministère ont informé son client qu'ils ne communiqueraient pas avec M. Fry parce que ce n'était pas « commode ». En juin, le tribunal a conclu qu'on avait refusé à M. Fry l'accès à des services à cause de sa déficience auditive, et que la conduite et les remarques des enquêteurs constituaient un affront à sa dignité et mettaient en péril sa carrière. M. Fry a obtenu la somme de 2 000 \$ pour préjudice moral.

ORIENTATION SEXUELLE

Le texte de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'interdit toujours pas explicitement la discrimination liée à l'orientation sexuelle. La Commission a déjà néanmoins accueilli des plaintes en la matière, en raison d'un arrêt rendu en 1992 par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Haig and Birch c. Canada* (qui n'a pas été porté en appel), suivant lequel « l'orientation sexuelle » fait maintenant partie des motifs de distinction illicite visés par la Loi. La majorité des plaintes déposées jusqu'ici portent sur le refus de verser des prestations au conjoint d'un employé, dans des cas où l'employé et son conjoint sont du même sexe. Elles en sont à l'étape de la conciliation ou ont été soumises à un tribunal des droits de la personne.

En novembre, la Cour suprême a entendu les plaidoiries relatives à un appel interjeté par MM. James Egan et John Nesbit d'une décision par laquelle on leur a refusé les prestations au conjoint prévues par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. MM. Egan et Nesbit avaient au départ fait une demande de prestations en 1987, mais elle avait été rejetée parce que la loi définit le « conjoint » comme une personne du sexe opposé. Les prestations peuvent normalement être versées aux couples hétérosexuels qui sont mariés ou qui vivent ensemble depuis au moins un an au moment où l'un des conjoints atteint l'âge de soixante-cinq ans, si l'autre conjoint a alors entre soixante et soixante-cinq ans et que leur revenu combiné est inférieur à un certain montant. MM. Egan et Nesbit soutenaient que la Loi était discriminatoire à leur endroit. La Cour d'appel fédérale a rejeté cet argument en jugeant que le couple n'était pas admissible parce qu'il n'était pas formé de « conjoints », et non pas en raison de son orientation sexuelle. La majorité de la Cour est arrivée à la conclusion que le refus de verser les prestations en question pouvait être considéré comme une « distinction », mais non comme une « discrimination ». Le juge Linden, dissident, a cependant exprimé l'avis que cette décision

Un cas semblable s'est présenté dans l'affaire *Clarke c. Forces armées canadiennes*. M. William Clarke soutenait que les Forces avaient refusé de continuer à l'employer parce qu'il avait eu une maladie des artères coronaires. Les Forces reconnaissaient que le plaignant avait été renvoyé pour cette raison, mais soutenaient qu'il s'agissait d'une exigence professionnelle justifiée à cause du risque accru. La preuve comportait une estimation suivant laquelle M. Clarke présentait un risque annuel d'accident cardiaque de deux à cinq pour cent, et le tribunal s'est intéressé principalement à la question de savoir si un tel risque satisfaisait au critère applicable pour que l'exigence professionnelle justifiée puisse être invoquée. Il a finalement rejeté la plainte au motif que l'état de M. Clarke entraînait un risque connu réel, et non fondé sur des conjectures, ce qui d'après le tribunal constituait le critère applicable. Par ailleurs, le tribunal a précisé que, s'il s'agissait de suivre les principes établis dans les décisions *Robinson et Husband*, « [la] réintroduction de la norme du risque "minimal" représente [...] un recul important pour toutes les personnes atteintes de "déficience" qui servent dans les FAC. » Le tribunal a également conclu que les Forces armées auraient pu et auraient dû faire davantage en vue de la réadaptation de M. Clarke avant sa dernière évaluation médicale, et ainsi réduire au minimum les risques que son état pouvait entraîner.

L'affaire *Irwin c. Forces armées canadiennes* illustre elle aussi les difficultés que rencontre la Commission lorsqu'elle conteste la politique d'universalité de service en vigueur au sein des Forces canadiennes. Les Forces ont informé M. Curtis Irwin qu'il était inapte à remplir ses fonctions de mécanicien de marine parce qu'il faisait de l'asthme. M. Irwin a souligné que les FAC étaient au courant de ce fait lorsqu'il s'est enrôlé en 1985, et qu'il avait assumé ses tâches sans problème jusqu'à sa libération des Forces en 1989. Le tribunal a tout de même rejeté la plainte, en jugeant qu'il y avait un « risque réel » que M. Irwin fasse soudainement une crise d'asthme sérieuse. Le fait grave pendant qu'il était dans l'armée et qu'il ait pu assumer ses tâches sans interruption pendant une période de cinq ans n'est pas déterminant dans l'évaluation du risque futur. Pour la même raison, l'état de santé actuel de M. Irwin ou son dossier médical depuis son départ des FAC ne peuvent servir non plus. » Le tribunal a toutefois rejeté l'argument des Forces canadiennes suivant lequel les tests individuels ne sont pas nécessaires à l'établissement d'une exigence professionnelle justifiée. La Commission a demandé à un tribunal d'appel d'examiner cette décision.

Dans un contexte quelque peu différent, un tribunal des droits de la personne est arrivé à la conclusion qu'il n'est plus acceptable de présumer que les personnes ayant certaines déficiences physiques sont

déficience, peut trop facilement être guidée par l'ignorance. L'objectif des lois en matière de droits de la personne est de changer le fait bien réel que les préjugés et les stéréotypes contribuent à priver des personnes de leurs chances d'emploi dans des postes qu'elles peuvent remplir de façon compétente. L'évaluation du risque en fonction d'un critère "minimal" menace de façon importante la réalisation de cet objectif. »

Une autre décision notable ayant trait à la discrimination fondée sur une déficience a été rendue dans l'affaire *Robinson c. FAC*. La plainte avait été déposée par un membre des Forces armées qui avait été congédié après vingt et un ans de service. Par suite d'un diagnostic d'épilepsie, on l'avait jugé inapte à exercer des fonctions militaires. M. James Robinson soutenait que les Forces armées, du fait qu'elles n'avaient pas envisagé une mutation et l'avaient par la suite renvoyé, avaient commis des actes discriminatoires interdits par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les Forces faisaient valoir qu'elles exigeaient de tous les membres qu'ils n'aient pas de maladie susceptible de provoquer des crises, et que cette politique était une exigence professionnelle justifiée. En 1991, un tribunal a conclu que les FAC avaient fait preuve de discrimination à l'endroit de M. Robinson.

Les Forces ont demandé l'annulation de cette décision, et la Cour d'appel fédérale a accueilli cette demande. La Cour a jugé que le paragraphe 33(1) de la *Loi sur la défense nationale*, suivant lequel les membres des forces régulières sont « en permanence soumis à l'obligation de service légitime » signifiait que M. Robinson, comme tous les autres membres des Forces armées, pouvait être appelé à prendre part à des combats, indépendamment de son métier dans l'armée. Cette obligation est imposée par la loi et les personnes qui exercent des fonctions de soutien n'en sont pas exemptées. La Cour a suivi la décision *Husband* et a rejeté le concept de « risque substantiel » comme critère du caractère suffisant. Elle a en outre jugé non pertinent l'argument fondé sur les pratiques administratives actuelles des Forces, y compris de celle qui consiste à renoncer à l'occasion au respect des normes médicales minimales, et a conclu à la force exécutive de la Loi. Le juge Robertson, sans exprimer sa dissidence par rapport à ce dernier point, a néanmoins déclaré que, si telle est la règle établie par la Cour dans l'affaire *Husband*, il n'était pas d'accord avec cette règle, sur le plan des principes : pris ensemble, le principe « soldat d'abord » et le critère du risque minimal auraient pour effet de virtuellement soustraire les Forces à l'interdiction de faire, en matière d'emploi, de la discrimination fondée sur la déficience, « de donner effectivement carte blanche aux FAC pour libérer des Forces toute personne atteinte d'une déficience. » La Commission entendait interjeter appel des décisions *Husband* et *Robinson*, mais la Cour suprême lui en a refusé l'autorisation en décembre.

La Commission a demandé que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire parce qu'il semble en ressortir que les employés et les employés peuvent, contractuellement, être contraints de renoncer à toutes conditions de travail, même celles qui entraînent la renonciation à des droits fondamentaux.

Les Forces armées canadiennes exigent que leurs membres soient en bonne forme physique et aptes au service partout et en tout temps, même lorsque leurs fonctions ne sont pas reliées directement aux situations de combat. Des tribunaux des droits de la personne et des tribunaux judiciaires se sont penchés à plusieurs reprises sur cette politique qui, selon la Commission, restreint inutilement et injustement l'accès aux Forces armées dans le cas des Canadiens qui ont des déficiences relativement mineures. Mais telle n'est pas l'opinion de la Cour d'appel fédérale. Dans *l'affaire Husband c. Forces armées canadiennes*, la plaignante, une musicienne, avait été informée qu'il y avait un poste de clarinettiste à pourvoir par entêtement direct au sein du secteur des activités musicales des FAC. Après avoir passé une audition, elle s'est fait dire qu'elle avait les qualités voulues pour occuper ce poste, mais on lui a refusé l'entêtement dans les Forces parce que sa vision, non corrigée, ne correspondait pas aux normes médicales minimales établies par celles-ci. Le tribunal a rejeté la plainte, en déclarant qu'une norme d'acuité visuelle constituait une exigence de travail légitime indépendamment de la profession en cause, et compte tenu du fait que les membres des Forces sont « d'abord et avant tout des soldats ». Le tribunal a estimé que même une augmentation minimale du risque d'incapacité de l'employé constituait une justification suffisante en l'espèce. La Commission a présenté à la Cour fédérale une requête en vue d'un contrôle judiciaire.

Dans un arrêt publié en avril, la Cour d'appel fédérale, à deux juges contre un, a rejeté l'argument de la Commission, qui soutenait que le critère du « risque minimal » avait été rejeté dans la décision *Central Alberta Dairy Pool*. La Cour a estimé que le risque doit simplement être « suffisant », et que la détermination de ce caractère suffisant est dans une large mesure une question de fait qui doit être tranchée en première instance par le tribunal des droits de la personne. Elle a ajouté que le critère du caractère suffisant est celui qui a été formulé dans les décisions *Mahon* et *Bhinder*, qui correspondent essentiellement au critère du risque minimal — une théorie qui à notre avis est susceptible d'avoir des conséquences néfastes sur l'évolution des droits de la personne. Le juge Robertson, dissident, a déclaré : « En définitive, il faut accepter le fait que les personnes qui ont une déficience représenteront toujours un risque additionnel par rapport aux autres membres de la société. L'appréciation de ce que les personnes déficientes peuvent ou ne peuvent pas faire de façon compétente, ou du risque qu'elles représentent en raison de leur

l'espèce. Une audience devait avoir lieu en novembre; mais peu avant la date fixée, les parties ont convenu que des lettres d'excuses seraient envoyées aux plaignants. Le procureur général semble désormais reconnaître que la Commission est compétente pour faire enquête sur des plaintes déposées dans les cas où des parents se trouvant hors du Canada se voient refuser un visa de visiteur et le plaignant est un résident du Canada. Le même raisonnement pourrait s'appliquer dans le cas de parents auxquels on refuse un parrainage ou le droit d'établissement.

DÉFICIENCE

Les plaintes relatives à la discrimination fondée sur la déficience continuent de former une part importante des dossiers soumis à la Commission. En 1994, une affaire a fait beaucoup de bruit. Elle portait sur le droit des employeurs de faire subir aux candidats des tests de dépistage de drogue. L'Association canadienne des libertés civiles a déposé en 1991 une plainte dans laquelle elle conteste la légalité d'une politique suivant laquelle la Banque Toronto-Dominion oblige tous les nouveaux employés à subir un test visant à détecter un possible usage de drogues illicites. L'Association faisait valoir que cette politique tendait à annihiler les possibilités d'emploi de certaines personnes en raison d'une déficience, soit la dépendance présumée envers une drogue. En août 1994, un tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte, en concluant qu'en vertu de la politique de la banque, l'éventuel congédiement n'est pas fondé sur une déficience présumée, mais sur le non-respect d'une condition d'emploi. Comme les candidats sont avisés de la politique et signent un formulaire de consentement, l'obligation de se soumettre au test constituait une condition d'emploi valide.

Le tribunal a rejeté la plainte pour des motifs d'ordre technique, mais en fait il n'a pas exprimé une opinion favorable quant à la politique de la banque, qui ne lui paraissait du reste pas vraiment nécessaire au regard des objectifs invoqués (protéger sa crédibilité en prévenant d'éventuelles infractions criminelles de la part d'employés). En effet, les employés ne subissaient habituellement le test qu'une seule fois au cours de leur carrière. En l'absence d'une quelconque preuve de menaces sérieuses pesant sur les employés ou les clients de la banque, l'analyse d'urine obligatoire était selon le tribunal un moyen disproportionné de protéger l'image de l'entreprise. Le tribunal a jugé en outre que la banque s'était fondée sur des hypothèses impressionnistes : on n'avait effectué aucune recherche pour déterminer s'il existait un problème suffisamment sérieux pour justifier la politique en cause; aucune relation causale n'a été établie entre le crime et la consommation de drogues; rien n'indiquait que le personnel de la banque constituait un « microcosme de la société ».

Dans un cas, il s'agissait d'une femme exerçant la fonction de commis dans une banque, qui avait été l'objet de harcèlement sexuel de la part d'un directeur de succursale. Ce harcèlement consistait notamment dans des attouchements de caractère sexuel ainsi que dans des propos déplacés. La plaignante s'étant excusée d'un retard de quelques minutes, par exemple, le directeur lui avait déclaré : « Pas de problème. Vous allez simplement enlever tous vos vêtements comme moi et on va arranger ça. » Après avoir signalé des incidents de ce type, la femme a démissionné, voyant que son supérieur immédiat avait commencé à la traiter autrement et lui avait remis une évaluation de rendement défavorable. En vertu d'un règlement approuvé par la Commission, la plaignante s'est vu accorder la somme de 3 000 \$ à titre de dommages-intérêts généraux, ainsi qu'une lettre d'excuses. L'auteur du harcèlement ainsi que trois autres employés ayant participé à l'enquête interne sur la plainte recevront une formation relative à la politique de la banque en matière de harcèlement sexuel. La seconde plainte avait été déposée par une femme qui avait dû subir les observations grossières d'un collègue. Son employeur n'avait pas pris de mesures contre l'auteur du harcèlement. Il a donc été convenu que l'employeur devait remettre à la plaignante ses jours de congé-maladie pour les journées où elle avait été absente à cause du stress subi par suite du comportement du collègue en question. L'employeur a dû en outre lui verser la somme de 3 500 \$ à titre de dommages-intérêts généraux, lui présenter des excuses officielles et donner à l'auteur du harcèlement une formation en matière de droits de la personne.

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

En 1993, un tribunal des droits de la personne a conclu que le ministère des Affaires extérieures et la Commission de l'emploi et de l'immigration avaient fait preuve de discrimination à l'endroit de Massarat et Hameed Naqvi pour des motifs liés à la race et à l'état matrimonial. La soeur de Mme Naqvi, Naz Jaffrey (qui est Pakistanaise) s'était vu refuser un visa de visiteur. Parmi les raisons invoquées au soutien de ce refus figurait le fait que Mme Jaffrey n'était pas mariée. Le tribunal a jugé qu'on avait présumé qu'il était peu vraisemblable qu'une Pakistanaise célibataire voyage seule pour des motifs légitimes, et qu'il était possible qu'elle entre au Canada en vue de s'y marier, ce qui la rendrait admissible au statut d'immigrante. Le tribunal a ordonné aux ministres responsables des deux organismes de présenter des excuses aux Naqvi, et recommandé qu'on donne aux agents des visas et à ceux qui font les entrevues une formation relative aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le procureur général a demandé à la Cour fédérale de statuer sur la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne en

les commentaires et les gestes qu'ils suscitaient constituaient du harcèlement sexuel au sens de l'article 14 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et accordé une indemnité de 5 700 \$ à Mme Pond.

Le règlement de deux autres plaintes a eu pour effet d'accroître considérablement les possibilités d'emploi pour les femmes. Mme Dawne Vanstone soutenait que la Garde côtière avait refusé de l'embaucher comme matelot sur un de ses bateaux parce que celui-ci n'était pas doté d'installations sanitaires et de dortoirs réservés aux femmes. Les Ordonnances de la flotte de la Garde côtière stipulaient à l'époque que les membres d'équipage du sexe masculin et du sexe féminin devaient disposer de dortoirs séparés, et Mme Vanstone faisait valoir que cette politique réduisait le nombre de postes de marin offerts aux femmes. Dans un règlement approuvé en mai par la Commission, la Garde côtière a accepté de modifier sa politique. Les hommes et les femmes dont les quarts de travail de douze heures alternent pourront dorénavant partager les dortoirs, ou encore utiliser temporairement les cabines des passagers ou celles situées sur le pont des officiers. Le refus d'emploi ne sera envisagé que si toutes les autres possibilités ont été épuisées. Mme Vanstone a également obtenu des dommages-intérêts généraux de 6 500 \$ dans le cadre du règlement.

En juillet, la Commission a approuvé un règlement intervenu entre une pilote et la compagnie aérienne pour laquelle elle travaillait. En conformité avec la politique du ministère des Transports, la licence de la plaignante avait été suspendue en 1988, puis à nouveau en septembre 1990, au moment où elle en était à sa vingt-huitième semaine de grossesse. En novembre 1990, des spécialistes de l'aviation se sont réunis pour se pencher sur la limite de vingt-huit semaines imposée aux pilotes enceintes, et sont arrivés à la conclusion que le fait d'allonger de deux semaines la norme en vigueur n'entraînerait aucun risque supplémentaire. La limite a ainsi été portée à trente semaines en 1993. Notre enquête a également révélé que les pilotes qui sont déclarés médicalement inaptes à piloter un avion peuvent recevoir des prestations d'invalidité en vertu du régime d'entraide de l'Association canadienne des pilotes de ligne mais que l'invalidité causée par la grossesse n'est pas visée par le régime. L'ACPL s'est engagée à modifier le régime de façon qu'il s'applique aux pilotes enceintes, et la compagnie aérienne versera à la plaignante des dommages-intérêts généraux de 1 000 \$.

Les affaires décrites ci-après, qui ont trait au harcèlement sexuel, sont conformes à un scénario bien connu dans le domaine de la discrimination fondée sur le sexe en milieu de travail : gestes ou paroles non souhaités d'un collègue ou d'un supérieur, tentatives infructueuses pour remédier à une situation susceptible d'entraîner des coûts personnels considérables pour la victime, ou encore, refus absolu de l'employeur de faire enquête et de corriger la situation.

Dans *Roche c. ministère des Affaires extérieures*, Paul Roche soutenait qu'on lui avait refusé un poste d'agent du service extérieur parce qu'il était trop âgé. À l'âge de quarante-trois ans, M. Roche avait réussi l'examen du service extérieur mais s'était vu refuser un poste d'agent au niveau d'entrée. Dans le cadre d'une entente approuvée en juin par la Commission canadienne des droits de la personne, le ministère des Affaires étrangères (autrefois désigné sous le nom de ministère des Affaires extérieures) a accepté d'engager M. Roche et de lui verser la somme de 51 394 \$ pour pertes de salaire et autres préjudices s'il obtenait l'autorisation de sécurité et le rapport médical nécessaires. Les parties sont également arrivées à une entente dans l'affaire *Harrison c. Société canadienne des postes*. Mme Mary Harrison avait distribué le courrier dans une région rurale pendant des années avec son mari, qui avait conclu un contrat avec la Société canadienne des postes. Lorsque son mari est tombé malade, Mme Harrison a continué à distribuer le courrier. Quelque temps après, à l'âge de soixante-quatorze ans, Mme Harrison a prétendu que la maîtresse de poste du bureau de poste rural lui avait dit qu'elle était trop âgée pour distribuer le courrier. L'affaire a été soumise à un tribunal des droits de la personne, mais l'audience a par la suite été ajournée et les parties sont arrivées à une entente.

SEXE

En 1994, les plaintes ayant trait à la discrimination fondée sur le sexe ont été parmi les plus nombreuses à être soumises à la Commission. Le harcèlement sexuel et la discrimination liée à l'état de grossesse sont les formes les plus courantes de discrimination fondée sur le sexe, mais les femmes continuent aussi à se voir refuser des possibilités d'emploi pour d'autres raisons reliées à leur sexe. En 1994, la Commission est intervenue dans un certain nombre d'affaires où l'on tentait de remédier à cette situation.

Dans *Pond c. Société canadienne des postes*, Mme Charlotte Pond soutenait que son milieu de travail avait été empoisonné du fait que son supérieur avait une statue « pornographique » sur son bureau, et qu'il y avait deux affiches de femmes nues dans la succursale postale. À la suite de ses protestations, la Société canadienne des postes l'a mutée dans une autre succursale, où il y avait également des affiches de femmes nues. Le tribunal a jugé que le harcèlement sexuel « comprend toute conduite de nature sexuelle non sollicitée qui a un effet défavorable sur une personne dans son milieu de travail. La présence d'affiches qu'utilisent les travailleurs pour faire des commentaires et des plaisanteries de nature sexuelle sur la grosseur des seins et la silhouette des travailleuses constitue incontestablement une source d'embarras et de diminution pour la condition de la femme. » Le tribunal a estimé que les affiches et la statue ainsi que

La Cour fédérale a rendu une autre décision relative à la retraite obligatoire dans l'affaire *Martin et autres c. ministre de la Défense nationale et Forces armées canadiennes*. Il s'agissait d'un contrôle judiciaire de la décision par laquelle un tribunal des droits de la personne avait conclu que la politique de retraite obligatoire instaurée par les Forces était discriminatoire et contraire aux articles 7 et 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les Forces armées avaient reconnu devant le tribunal le caractère discriminatoire de leur pratique, mais avaient tenté de la justifier en invoquant deux motifs : premièrement, cette politique constituait une exigence professionnelle justifiée; deuxièmement, puisque l'âge fixé pour la retraite du personnel des FAC était établi dans les Ordonnances et Règlements royaux, il s'agissait d'un « règlement » au sens de l'alinéa 15b) de la Loi, qui prévoit une exception à l'égard de la retraite obligatoire prévue « par la loi ou les règlements » pris par le gouvernement en conseil pour l'application de la Loi. La Cour fédérale a estimé que le tribunal avait eu raison de rejeter la demande.

La Cour a jugé que la politique des FAC en matière de retraite, bien qu'elle eût été établie de bonne foi, n'était indispensable ni pour favoriser le passage régulier du personnel des rangs inférieurs aux rangs supérieurs, ni pour éviter la stagnation au sein des rangs, ni pour améliorer le moral du personnel. Il ressortait de la preuve que la retraite obligatoire contribuait très peu au taux d'attrition annuel dont les Forces avaient besoin pour que la progression des carrières se fasse d'une manière satisfaisante. L'exigence des FAC selon laquelle le personnel doit être en tout temps formé et prêt à aller à la guerre constituait un objectif rationnel directement lié à la mission principale des Forces, mais le tribunal a conclu que la retraite obligatoire n'était pas indispensable à la réalisation de cet objectif, puisque les FAC pouvaient élaborer et administrer des tests permettant d'évaluer avec exactitude les capacités de son personnel d'une manière individuelle.

La Cour a jugé en outre que la norme de preuve qu'il faut appliquer pour déterminer si l'administration d'un test individuel constitue une solution de rechange raisonnable consiste à savoir si elle est « faisable » plutôt que « possible ». La preuve indiquait que l'administration de tests pour évaluer le niveau de forme physique était faisable, et que la politique des FAC en matière de retraite obligatoire ne constituait donc pas une exigence professionnelle justifiée au sens de la Loi. La Cour a conclu aussi que l'alinéa 15b) n'était pas applicable aux règlements des Forces armées, en l'absence de preuve d'une intention claire en ce sens de la part du législateur et du gouverneur en conseil, étant donné en particulier qu'ils ont été pris avant l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les Forces armées ont interjeté appel de cette décision.

AGE

Quoique moins nombreuses que les plaintes ayant trait à la race, au sexe ou aux déficiences, celles qui concernent la discrimination en raison de l'âge peuvent avoir d'importantes répercussions. Les organisations sont particulièrement enclines aux suppositions gratuites mais dommageables quant aux effets du vieillissement sur les capacités de leurs employés. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* énonçant explicitement que les dispositions concernant la retraite obligatoire à « l'âge de la retraite en vigueur » ne sont pas discriminatoires, les employeurs risquent d'être encouragés à conserver leurs normes arbitraires en la matière. Dans la perspective d'une éventuelle élimination de cette disposition, les affaires décrites ci-dessous permettent de se faire une bonne idée des nouvelles normes auxquelles les employeurs pourraient être tenus en ce qui a trait à la justification.

En avril, la Cour fédérale a infirmé la décision rendue en 1993 par un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Cranston et al. c. Canada*. Dans cette affaire, vingt-six pilotes et agents de bord avaient été licenciés lorsque leurs postes sont passés du ministère des Transports au ministère de la Défense nationale. Ils prétendaient que si on ne les avait pas intégrés au nouveau service, c'était parce que la moyenne d'âge du groupe (cinquante et un ans) n'était qu'à quatre ans de l'âge de cinquante-cinq ans fixé pour la retraite obligatoire dans les Forces canadiennes. Le tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte, n'ayant pas trouvé d'éléments de preuve permettant de conclure que c'était à cause de leur âge qu'on ne leur avait pas donné d'emploi; c'était pour des raisons d'ordre opérationnel que les Forces n'avaient pas été en mesure de leur permettre de poursuivre leur carrière, et les plaignants ne s'étaient pas montrés très intéressés à devenir des militaires. De l'avis du tribunal, donc, il était impossible de conclure que la politique de retraite obligatoire en vigueur au sein des Forces canadiennes avait eu un effet discriminatoire dans ce cas.

La Commission ayant interjeté appel, le juge Cullen a annulé la décision du tribunal des droits de la personne et a renvoyé l'affaire devant un tribunal constitué d'une manière différente. La Cour a conclu que le tribunal avait commis une erreur de droit en rejetant la preuve soumise par les plaignants sans donner de raisons adéquates. Il lui incombat d'examiner les deux thèses en présence et d'analyser chaque point de vue avant d'arriver à une conclusion. En décidant de retenir une thèse plutôt que l'autre, il devait expliquer pourquoi il rejetait la preuve présentée à l'appui de la thèse opposée. Cette décision est conforme aux arrêts *O'Malley et Alberta Dairy Pool*, dans la mesure où une décision fondée sur une analyse étroite et technique des faits, qui ne tient pas compte des objectifs de la Loi, ne peut résister à l'épreuve du contrôle judiciaire. Les Forces canadiennes ont interjeté appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale.

À partir des réactions de détenus dont il connaissait l'attitude raciste, le fait que l'employeur n'ait procédé à aucune enquête au sujet du harcèlement dont était victime M. Uzoaba et n'ait pris aucune mesure à cet égard tenait également de la discrimination. Son omission à en réalité eu pour effet de cautionner l'attitude des détenus. C'est pourquoi le tribunal a fait droit à la plainte, a ordonné au Service correctionnel du Canada de reprendre M. Uzoaba et a décidé que ce dernier devrait recevoir une lettre d'excuses, une formation adéquate, une promotion ainsi qu'une indemnité de 5 000 \$ pour le préjudice moral subi. Il ressort clairement de cette décision que dans certaines circonstances, l'employeur a l'obligation formelle de trouver un autre poste au plaignant, afin d'atténuer les effets de la discrimination dont il est victime. La mesure de réparation accordée est importante, dans la mesure où il est rarement arrivé, dans les affaires relatives aux droits de la personne, qu'un employeur se voie ordonner de réintégrer un employé à un poste supérieur. Le Service correctionnel du Canada a présenté une requête en contrôle judiciaire à la Cour fédérale du Canada.

Dans *Swan c. Forces armées canadiennes*, un Autochtone de la réserve du lac Manitoba exerçant la fonction de policier militaire se plaignait d'avoir été l'objet d'insultes et de blagues à caractère racial à son travail. M. Melvin Swan disait en outre qu'on lui avait injustement refusé un congé pour assister aux obsèques d'un membre de sa famille, à cause de sa race. En octobre, un tribunal des droits de la personne a ordonné aux Forces armées d'améliorer leur façon de répondre aux plaintes de harcèlement et de modifier leur politique en cette matière afin que, dans la mesure du possible, les enquêtes soient effectuées par des membres du personnel qui n'appartiennent pas à la chaîne de commandement du plaignant. Le tribunal a accordé au plaignant la somme de 2 500 \$ à titre de dommages-intérêts et a ordonné aux Forces de lui présenter des excuses écrites, en soulignant qu'une politique de harcèlement ne peut donner de résultats que si elle est « scrupuleusement appliquée ».

La Commission canadienne des droits de la personne a demandé que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire en Cour fédérale, en ce qui concerne le montant de l'indemnité. Le tribunal des droits de la personne a refusé d'accorder à M. Swan une indemnité pour pertes de salaire, estimant ne pas avoir la compétence pour accorder une telle indemnité dans le cadre d'une plainte ne portant que sur le harcèlement. La Commission pense que la personne qui quitte son emploi parce qu'elle est victime de harcèlement devrait avoir droit à une indemnité à cet égard, et que le fait de refuser de l'indemniser équivaut à la pénaliser une seconde fois. Les Forces armées ont elles aussi demandé que cette décision soit soumise à un contrôle judiciaire, mais sur le fond.

RÉSOLUTION DES PLAINTES

En 1994, la Commission, les tribunaux des droits de la personne et les tribunaux judiciaires ont comme d'habitude été saisis de diverses plaintes ayant trait à l'antidiscrimination. Des décisions intéressantes ont été rendues en matière de harcèlement sexuel et racial en milieu de travail. Dans le cas des personnes handicapées, les résultats étaient plus mitigés, surtout pour celles qui font partie du personnel militaire. Le gros du travail de la Commission, encore une fois, a porté sur des plaintes relatives à la discrimination fondée sur le sexe, les déficiences, la race et l'âge. Les plaintes ont été moins nombreuses en matière d'état matrimonial, de situation de famille, de religion et d'orientation sexuelle.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Les tribunaux des droits de la personne ont rendu quelques décisions intéressantes, en 1994, sur le problème du harcèlement racial ou ethnique. Dans l'affaire *Radovanovic c. VIA Rail, M. Bozidar* Radovanovic avait été à plusieurs reprises victime d'un traitement discriminatoire, d'insultes et de bousculades de la part d'un collègue, en raison de son origine nationale. Un tribunal des droits de la personne est arrivé à la conclusion qu'il avait été victime de discrimination et qu'un employeur, même s'il n'accepte pas que ses employés se livrent à du harcèlement, peut néanmoins être tenu responsable de leurs actes, s'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour empêcher de tels gestes, ou s'il n'a pas veillé à atténuer leurs effets. Ainsi, bien que VIA n'ait pas cautionné les actes discriminatoires, elle n'a pas fait preuve de la diligence requise pour les empêcher ou pour atténuer leurs conséquences. Le tribunal a pour cette raison ordonné à la société de verser au plaignant la somme de 1 500 \$ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi, et de lui adresser une lettre d'excuses.

Une seconde décision a eu pour effet d'accroître encore la responsabilité de l'employeur. Dans *Uzoba c. Service correctionnel du Canada*, le plaignant occupait le poste d'agent de correction à l'établissement de Collins Bay. M. Julius Uzoba disait être l'objet, au travail, d'appels téléphoniques constituant du harcèlement, et avoir été victime de voies de fait commises par un détenu pour des motifs d'ordre racial. Il avait par ailleurs fait l'objet d'une évaluation défavorable fondée en partie sur les observations de détenus dont les idées racistes étaient bien connues. À son retour d'un congé pour études, on ne lui a offert que des postes inappropriés, et il a reçu des références défavorables. On n'a fait aucun effort pour lui trouver un poste adéquat au sein de la fonction publique fédérale.

Le tribunal a conclu que le Service correctionnel du Canada avait commis un acte discriminatoire en portant un jugement sur M. Uzoba

surintendant. Selon la juge Dubé, de la Cour fédérale, la preuve indiquait clairement que Mme Clark avait été l'objet de harcèlement de la part de gendarmes du sexe masculin membres de son détachement, et que ses supérieurs ne lui étaient pas venus en aide. La Cour lui a accordé une somme de 88 000 \$ pour compenser le manque à gagner, et une somme de 5 000 \$ pour le préjudice moral.

Une décision récente de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta marque elle aussi un certain tournant dans la jurisprudence relative aux droits de la personne. M. Delwin Vriend contestait la constitutionnalité de la *Individual Rights Protection Act*, au motif qu'elle était contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* puisqu'elle n'interdisait pas la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. M. Vriend, un employé du Kings College d'Edmonton, soutenait que, interrogé à ce sujet par le président de l'établissement, il avait reconnu être homosexuel. Il a par la suite été licencié pour ne pas s'être conformé aux lignes de conduite de l'établissement en matière d'homosexualité. Il a tenté de déposer une plainte auprès de l'*Alberta Human Rights Commission*, mais sa plainte a été rejetée, l'orientation sexuelle n'étant pas considérée comme un motif de discrimination illicite en vertu de la *Individual Rights Protection Act*.

Invoquant l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Andrews c. The Law Society of British Columbia*, la Cour a conclu que la protection de la Charte s'étendait à d'autres groupes que ceux mentionnés expressément à l'article 15 — des groupes qui, historiquement, ont été victimes de discrimination, de préjugés ou de stéréotypes en raison de caractéristiques personnelles. La discrimination à l'endroit des homosexuels est une réalité incontestable, et les homosexuels se sont vu refuser la protection juridique qui a été accordée à d'autres groupes défavorisés. La Cour a conclu par ailleurs que, indépendamment du point de savoir s'il y avait eu intention de faire de la discrimination, l'effet de la non-reconnaissance des homosexuels dans la loi avait été de renforcer les stéréotypes négatifs et les préjugés, et partant de les perpétuer et de les cautionner d'une manière implicite. Elle a jugé enfin que l'absence de l'« orientation sexuelle » dans la Loi était contraire à l'article 15 de la Charte, et qu'il convenait donc d'appliquer la Loi comme si ces mots y figuraient. Le gouvernement de l'Alberta a interjeté appel de cette décision et la Commission est depuis, avec quelques autres groupes, intervenue dans le cadre des procédures.

imposait un fardeau particulier aux personnes se trouvant dans la situation de M^{me} Thibaudreau, cette différence de traitement n'était pas discriminatoire. La série de distinctions fondées sur l'état civil qui sont utilisées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* tiennent compte de la réalité économique des situations des contribuables, qui peuvent varier selon qu'ils sont mariés ou non, qu'ils subviennent aux besoins d'une famille ou non. Il n'était pas en soi discriminatoire de traiter d'une manière identique des états civils différents. L'autorisation d'interjeter appel a été accordée en juin par la Cour suprême du Canada et le pourvoi sera entendu en 1995.

Il est relativement rare, maintenant, que les tribunaux soient saisis de litiges ayant trait à la discrimination pour des motifs religieux. Pourtant, la Cour suprême a rendu en juin dernier une importante décision dans ce domaine. Dans l'affaire *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, des enseignants de religion juive avaient déposé un grief contre la Commission scolaire, qui avait refusé de leur payer un jour de congé pris pour célébrer le Yom Kippour (jour de Grand Pardon). Infirmant le jugement de la Cour d'appel du Québec, la Cour suprême du Canada a conclu, à l'unanimité, que la façon dont la Commission scolaire avait appliqué ses propres règles en matière d'emploi avait constitué une discrimination « envers les membres d'un groupe identifiable à cause de ses croyances religieuses ». La Cour a invoqué les principes énoncés dans des arrêts antérieurs (*O'Malley, Alberta Dairy Pool* et *Renaud*), suivant lesquels l'employeur doit prendre des « mesures raisonnables » pour accommoder les employés qui risquent d'être victimes de discrimination indirecte. « Il n'est pas nécessaire qu'une convention collective prévoit explicitement l'observance du jour de fête d'une minorité religieuse. Ses dispositions ne sont qu'un facteur à prendre en considération pour déterminer si l'employeur peut raisonnablement composer avec les observances religieuses de la minorité. » La Cour n'est pas allée non plus jusqu'à dire que les membres de toutes les minorités religieuses ont le droit d'exiger des congés payés pour pouvoir observer toutes leurs fêtes religieuses; certaines restrictions pourraient être légitimement prises en considération — en particulier les conséquences financières de la mesure d'adaptation.

Même dans la sphère de compétence fédérale, les plaintes relatives aux droits de la personne ne passent pas toutes par la Commission canadienne des droits de la personne. M^{me} Alice Clark, une ancienne agente de la GRC, a poursuivi celle-ci devant la Cour fédérale. Elle affirmait avoir été victime de diverses formes de harcèlement entre 1983 et 1985, et avoir été forcée de démissionner en raison du stress et de l'état dépressif que cela avait provoqué chez elle. Le harcèlement dont elle se plaignait était d'ordre sexuel et personnel, et il provenait de tous les niveaux de l'organisme, des simples gendarmes jusqu'à un

Si l'année 1994 n'a pas été marquée par des progrès retentissants dans le domaine des droits de la personne, les tribunaux tant judiciaires que quasi judiciaires ont tout de même rendu d'intéressantes décisions. Ces décisions concernent des sujets aussi divers que le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants, les congés payés pour l'observance de fêtes religieuses et les plus récentes contestations du moyen de défense des Forces armées canadiennes fondé sur l'universalité du service, en matière de discrimination. Ces décisions ne sont pas toutes concluantes et ne s'accordent pas toutes avec les points de vue défendus par la Commission, mais elles occupent une place importante dans la vie canadienne.

Dans une affaire qui a fait beaucoup de bruit, *Thibaudreau c. Canada*, Mme Suzanne Thibaudreau, une mère ayant la garde de ses deux enfants, recevait en vertu du jugement de divorce une pension mensuelle pour subvenir à leurs besoins. Or la *Loi de l'impôt sur le revenu* l'obligeait à inclure ces sommes dans son revenu imposable, tandis que d'autre part cette même Loi permettait à son ex-mari de déduire ces paiements dans le calcul de son revenu. Mme Thibaudreau avait fait valoir devant la Cour canadienne de l'impôt que le mécanisme « inclusion-déduction » portait atteinte à ses droits à l'égalité garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a rejeté cet argument, mais en mai de cette année, la Cour d'appel fédérale a décidé d'infirmer la décision de la Cour de l'impôt, pour la raison que l'alinéa 56(1)b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* violait les droits de Mme Thibaudreau en vertu de la Charte, en raison d'une discrimination fondée sur la situation de famille.

La majorité de la Cour a conclu, en premier lieu, que l'alinéa 56(1)b) n'entraînait pas une discrimination fondée sur le sexe, puisqu'il est en apparence neutre et n'établit pas de distinctions à cet égard. On ne pouvait dire, par ailleurs, qu'une telle règle crée une discrimination fondée sur le sexe pour la simple raison qu'elle touche davantage de personnes d'un sexe que de l'autre. Certes, les mères ont plus souvent la garde que les pères, mais puisque le texte en cause s'applique de la même manière aux pères ayant la garde, on ne saurait conclure à une discrimination fondée sur le sexe.

La Cour a conclu, cependant, que la disposition en cause de la *Loi de l'impôt sur le revenu* faisait subir à Mme Thibaudreau une discrimination en tant que parent séparé ayant la garde, et qu'il s'agissait d'une discrimination fondée sur la situation de famille — motif analogue à ceux qui sont énumérés à l'article 15 de la Charte. Le juge Létourneau, a soutenu que si la disposition en cause

serait de nature à inciter au règlement des disparités salariales inéquitables dans un contexte ne supposant aucun affrontement et qui n'existe tout simplement pas aujourd'hui.

Les autorités publiques véritablement soucieuses de l'égalité de la femme, doivent prendre des mesures pour assurer l'efficacité de la législation sur la parité salariale. Dans des mémoires présentés aux Nations Unies, le gouvernement du Canada a cité à maintes reprises l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* comme preuve du respect de ses engagements aux termes des ententes internationales sur les droits de la femme et l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes. C'est là une prétention pour le moins douteuse, sinon carrément déloyale, compte tenu des difficultés que nous avons eues à traduire dans les faits cet article de la loi. Si le Canada veut conserver sa réputation de pionnier dans le domaine des droits de la personne, les dispositions touchant la parité salariale dans les organismes relevant du gouvernement fédéral doivent être mises à jour. On ne réglera pas le problème en pratiquant la politique de l'autruche.

Puisque la parité salariale concerne les liens entre les salaires et avantages et les mécanismes d'établissement de la rémunération, les employeurs et les syndicats se doivent de faire de ces questions une partie intégrante de la négociation collective et des relations patronales-syndicales. Or, en pratique, les employeurs semblent plus souvent passer outre à leur obligation juridique d'assurer l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes. Certains plaident simplement l'ignorance, espérant ainsi échapper à la législation sur les droits de la personne; d'autres préfèrent fournir des réponses évasives plutôt que d'essayer de résoudre les problèmes. Dans un cas comme dans l'autre, le fait que de nombreuses organisations aient omis d'intégrer la question de la parité salariale à leurs relations patronales-syndicales courantes dénote un manque de respect tant à l'égard des employés occupant des postes à prédominance féminine qu'à celui des lois du pays. La Commission continuera de faire ce qu'elle peut pour encourager les employeurs et les syndicats à collaborer pour atteindre la parité salariale, mais, tant que les faiblesses de la législation actuelle subsisteront, le Canada continuera de manquer à beaucoup de ses obligations nationales et internationales dans ce domaine.

UNE MEILLEURE APPROCHE

Depuis 1987, la Commission réclame la modification de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Pour résumer la situation, disons que la loi, en effet, n'entre en vigueur que lorsque les employeurs répondent aux plaintes de particuliers ou de groupes majoritairement féminins qui ont des raisons de penser qu'ils sont défavorisés. De par sa nature même, ce système fondé sur le dépôt de plaintes ne permet pas de mettre au jour les tendances répandues, mais en grande partie involontaires, à la sous-évaluation. Il ne contient rien qui incite vraiment les employés et les syndicats à découvrir et à réduire les écarts salariaux, et sa mise en application dépend en fin de compte de méthodes extrêmement laborieuses et contestées. Il convient également de signaler que la législation sur l'équité en matière d'emploi, adoptée dix ans après l'article 11, a été délibérément rédigée de façon à déborder le cadre traditionnel des enquêtes sur les plaintes en imposant au moins quelques obligations formelles aux employeurs. Il est grand temps qu'une approche analogue soit adoptée en matière de parité salariale.

Idéalement, les changements à apporter aux dispositions sur la parité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* exigeraient des employeurs et des syndicats qu'ils réévaluent les emplois à prédominance masculine et féminine dans leurs établissements, au moyen des méthodes les plus exemptes de discrimination possibles, et qu'ils corrigent les écarts salariaux constatés dans les délais prescrits. Cette approche, déjà adoptée dans d'autres sphères de compétence,

MALENTENDU

Si nous estimons que des changements à la loi sont essentiels, c'est en partie parce que nous avons été déçus, ces dernières années, du règlement des différends salariaux par voie judiciaire. Des tribunaux ont continué de tenir des audiences sur deux cas de ce genre en 1994. Le premier, qui concerne une grande partie de la fonction publique fédérale, vient d'entrer dans sa quatrième année. Les parties devraient terminer leurs plaidoiries d'ici le printemps de 1995, mais il faudra peut-être attendre encore un an avant que le tribunal ne se prononce. La Commission ne peut que réaffirmer sa conviction qu'un règlement négocié entre le Conseil du Trésor et les syndicats du secteur public serait préférable aux arguties improductives dont elle est le témoin depuis plusieurs années. Si, cependant, le Conseil du Trésor persiste à soutenir que les paiements effectués jusqu'à présent ont entièrement éliminé l'écart salarial — en dépit de preuves évidentes du contraire — ces procédures lourdes et coûteuses s'éterniseront sûrement. La Commission n'ignore rien de la situation financière du Canada et est tout disposée à explorer différents moyens de réduire progressivement les écarts salariaux. Mais tant et aussi longtemps que l'employeur niera leur existence, les parties au litige resteront probablement campées sur leur position dans une épreuve de force coûteuse et essentiellement stérile.

La seconde cause portée devant un tribunal concerne Postes Canada et l'Alliance de la fonction publique du Canada. Elle a donné lieu également à de longues audiences, qui remontent à septembre 1992, et qui devraient se poursuivre tout au long de 1995. Ces procédures interminables sont attribuables en partie à la difficulté de s'assurer que les systèmes d'évaluation des postes sont vraiment exempts de discrimination fondée sur le sexe du titulaire, et à la complexité des méthodes de calcul des rajustements salariaux. Mais surtout, elles donnent à penser que les dispositions actuelles relatives à la partie salariale doivent être améliorées.

Dans l'état actuel de la loi, la Commission a fait ce qu'elle a pu pour promouvoir des règlements à l'amiable comme solutions de rachat aux litiges. Dans quelques cas, il a fallu aider les employeurs et les syndicats à faire des évaluations conjointes de différents emplois et à déterminer s'il existait un écart salarial à réduire. Cette approche coopérative se déroule souvent assez bien pendant l'étape de l'évaluation des postes, mais les choses se gâtent lorsqu'il s'agit de traduire les évaluations conjointes de la valeur des postes en espèces sonnantes et trébuchantes. Les parties se perdent alors dans des débats sur la façon de calculer et de verser les rajustements salariaux. Ce scénario décourageant s'est produit à plusieurs reprises au cours des dernières années, nuisant aux relations de travail et retardant l'accès à l'équité des personnes occupant des emplois à prédominance féminine.

de la parité salariale, mais à l'absence de volonté de le mettre en pratique. Les coûts que l'on y attache constituent aussi un facteur, un facteur que nous ne sous-estimons pas, mais qui ne doit pas nous empêcher d'évaluer en toute objectivité s'il existe un écart salarial, même s'il peut influencer sur la nature du correctif à apporter et le moment choisi pour le mettre en œuvre.

LES OUTILS D'HIER

Aux termes de la version actuelle de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Commission doit s'occuper des inégalités salariales à peu près de la même manière que des autres types de discrimination : elle peut faire enquête sur des plaintes, et tenter de promouvoir l'observation du principe de la parité salariale par l'intermédiaire de programmes d'information. Cette approche a eu des résultats louables dans certains cas particuliers, mais elle est lente, laborieuse, d'une efficacité globale limitée et donne lieu à des affrontements. Nous continuons d'estimer qu'il est essentiel de modifier les dispositions relatives à la parité salariale. En attendant, grâce à une gestion plus efficace des causes qui lui sont soumises, la Commission a accru sa capacité d'instruire et de régler un certain nombre de plaintes, en particulier celles qui émanent d'un seul plaignant ou de groupes relativement petits. Dix plaintes ont été réglées en 1994, dont la moitié à l'amiable entre les parties. À la fin de l'année, quarante-cinq faisaient l'objet d'une enquête ou avaient été soumises à des tribunaux.

Dans certains cas, les plaintes ont dû être renvoyées devant un tribunal des droits de la personne parce qu'il fallait obtenir un jugement exécutif sur une ou plusieurs des questions en cause. En 1994, le tribunal a rendu sa décision sur une plainte mettant en cause les Fonds non publics du ministère de la Défense nationale. Cette décision prévoit le versement d'une indemnité aux victimes de la discrimination salariale dont s'est rendue coupable cette petite organisation, qui fournit des services de loisirs et autres au personnel des Forces armées et à leurs familles. Le tribunal a conclu que lorsque des disparités salariales fondées sur le sexe sont constatées, les plaignants ou plaignantes doivent être pleinement dédommages, posant ainsi le principe que la discrimination systémique exige des correctifs systémiques. Cependant, le tribunal s'est montré trop prudent dans l'application de ce principe lorsqu'il a décidé de calculer le rajustement salarial à partir d'une date très ultérieure au dépôt de la plainte. Nous jugeons cette décision incompatible avec le besoin reconnu de corriger les effets d'une discrimination persistante. L'Alliance de la fonction publique, qui avait déposé la plainte, a fait appel de la décision devant la Cour fédérale.

PROBLÈMES DE DÉFINITION

prédominance féminine sont moins bien payés. De toute évidence, la persistance d'idées démodées quant aux besoins économiques des femmes et à la valeur intrinsèque du « travail des femmes » sont en partie responsables de cette situation. Ces idées ne sont peut-être plus conscientes chez beaucoup de gens, mais leurs effets se font toujours sentir sur les structures salariales contemporaines. La pratique de la parité salariale consiste à découvrir ces situations et à y remédier, et, à ce titre, elle s'inscrit dans la démarche plus générale visant à garantir le respect du droit des femmes à un traitement juste et équitable.

Aujourd'hui encore, certains refusent d'admettre que les tâches accomplies surtout par des femmes sont sous-payées. Cela tient en partie à la difficulté d'expliquer l'écart salarial entre les femmes et les hommes. À peu près tout le monde sait maintenant que le salaire moyen d'une femme employée à temps plein au Canada équivaut à 72 p. 100 environ du salaire moyen d'un homme. C'est mieux qu'il y a quelques années, mais quand même fort insuffisant, d'autant plus que cette différence ne peut entièrement être expliquée, ni par la nature intrinsèque des emplois concernés, ni par l'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes sur le marché du travail.

Les critiques de la parité salariale aiment à rappeler que les différences dans l'éducation, la formation, le taux de participation et la continuité du service jouent un rôle dans la détermination des salaires moyens, ou que les diplômés des deux sexes qui se lancent dans les mêmes professions touchent à peu près le même salaire au point de départ. Or, la parité salariale ne vise pas à éliminer cette partie de l'écart salarial qui est due à des différences évidentes dans les expériences de vie des deux sexes, ni à comparer seulement les salaires de gens qui font essentiellement le même travail. Elle consiste à évaluer la situation salariale des hommes et des femmes qui accomplissent des fonctions de valeur équivalente, et à essayer de supprimer les différences injustifiées. C'est très exactement ce dont traite l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il convient également de préciser que toutes choses étant égales par ailleurs, cet écart semble toujours osciller entre huit et dix cents sur chaque dollar gagné, et découle d'une discrimination traditionnelle qui, pour être involontaire, n'en n'est pas moins réelle. Il faut aussi comprendre qu'il n'est plus temps de s'attarder aux causes de cette situation, mais d'y remédier.

S'il est vrai que les dispositions de la Loi touchant la parité salariale ne sont pas une panacée, en particulier dans leur libellé actuel, elles n'en fournissent pas moins une méthode plus équitable de fixation des salaires. Le fait que la situation stagne dans tant d'organismes relevant de la compétence fédérale est dû, non pas à une faiblesse du principe

Trésor. Les politiques et pratiques relatives à la gestion du personnel dans l'ensemble de la fonction publique relèvent du Conseil du Trésor, et la Commission est on ne peut plus disposée à discuter de ce qui le préoccupe. Malheureusement, après plus de deux années de discussion, nous avons vu beaucoup moins de signes de souplesse que de rigidité. Le processus de règlement des plaintes et de conclusion d'ententes d'examen dans la fonction publique fédérale est donc pratiquement au point mort. Nous avons maintenant dix causes en conciliation, dont certaines vieilles de deux ans. Avec un peu de bonne volonté, la fonction publique aurait pu devenir un modèle de gestion éclairé dans le secteur de l'équité en matière d'emploi. Au contraire, elle offre le parfait exemple de l'immobilisme.

La législation canadienne sur les droits de la personne vise, entre autres objectifs fondamentaux, à assurer une rémunération équitable aux femmes qui sont sur le marché du travail. Le fait que la question ne soit pas encore réglée, dix-sept ans après l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, témoigne de la persistance inhabituelle de certains problèmes de définition, des progrès plus que limités accomplis par les employeurs pour faire d'une promesse une réalité, et de la difficulté manifeste de régler les plaintes. Tandis que la situation économique des femmes au travail s'améliore chez de nombreux employeurs, dans un certain nombre de fonctions publiques provinciales et dans l'administration municipale de villes telles que Calgary, les organismes régis par le gouvernement fédéral ont plus que jamais besoin d'un coup de pouce législatif pour aller de l'avant. La présente section porte sur ces questions et sur ce que nous croyons être nécessaire à l'observation de l'esprit et de la lettre de la loi.

Contrairement au principe de l'équité en matière d'emploi, qui n'a force de loi que depuis huit ans, le principe de la parité salariale fait partie de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* depuis son adoption, en 1977. L'article 11 de la Loi énonce une idée simple : les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes doivent toucher un salaire égal. Ce principe est également enchaîné dans une convention de l'Organisation internationale du Travail vieille de plus de quarante ans, et dans le *Pacte de 1976 des Nations Unies relatif aux droits sociaux, économiques et culturels*, textes dont le Canada est signataire.

La raison pour laquelle nous avons des programmes et des lois pour garantir la parité salariale est des plus simples : les tâches généralement confiées aux femmes ont souvent été dépréciées par rapport à celles traditionnelles considérées comme « masculines ». Il s'ensuit que dans la plupart des cas et dans de nombreuses sociétés, les emplois à

- satisfaction des besoins spéciaux;

- prestation d'une formation pour promouvoir un plus grand respect de la diversité dans l'organisation;

- présentation régulière de rapports à la Commission sur les progrès accomplis.

La période de rapport normale dure trois ans. En 1994, celles de Marine Atlantique et de la Banque Royale ont pris fin. Les deux employeurs méritent d'être félicités pour leurs efforts et pour l'exemple qu'ils donnent.

Au fil des ans, nous avons essayé avec quelque succès de rationaliser notre approche des examens conjoints, les employeurs ayant acquis une certaine connaissance des mécanismes de mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. En 1994, la Commission a mis au point un modèle de vérification pour les futurs examens qui sera bien adapté à la situation prévue par la loi révisée. Selon nous, ces vérifications permettront de promouvoir efficacement et, espérons-le, sans affrontement, l'égalité des chances et le respect de la loi, sans ingérence dans des domaines qu'il vaut mieux laisser à la responsabilité des gestionnaires et des employés.

RECUS

Pendant que certains employeurs donnaient l'exemple, d'autres, dont on aurait pu en attendre autant, sont restés à la traîne. Dans le secteur privé, plusieurs employeurs, tels qu'Air Canada, les Lignes aériennes Canadien International, CP Rail, CP Express et Greyhound, n'ont tout simplement pas voulu admettre la thèse que leurs propres données sur l'équité en emploi peuvent à tout le moins fournir des motifs raisonnables pour déposer une plainte. Ils ont préféré s'en remettre aux tribunaux, et ce faisant, ont retardé l'enquête et le règlement éventuel d'un certain nombre de causes de plusieurs années. Cette situation est doublement regrettable, car on a récemment constaté qu'il est souvent possible de conclure rapidement une entente à l'amiable, si l'on renonce à cette approche qui donne lieu à des antagonismes inutiles.

D'un côté, le secteur public continue d'évoluer sans se presser. Cela semble à tout le moins ironique, car le gouvernement fédéral a toujours soutenu qu'il faut consentir de grands efforts pour garantir l'égalité des chances en matière d'emploi; or, en tant que principal employeur du pays, il n'a pas toujours fait ce qu'il préchait, loin s'en faut. L'exemple le plus frappant en est le long retard apporté au règlement de certaines plaintes déposées contre plusieurs grands ministères gouvernementaux, en raison d'objections soulevées par le Secrétariat du Conseil du

PRENDRE LES DEVANTS

dérivatoire 1,7 p. 100. Les personnes handicapées, hommes et femmes, ont touché environ 95 p. 100 du salaire moyen de tous les employés.

La volonté croissante de prendre leurs obligations au sérieux manifestée par les dirigeants des sociétés privées est l'un des facteurs qui a le plus contribué à l'avancement de l'équité en emploi dans le secteur privé. Quatre règlements importants sont intervenus dans des plaintes cette année, y compris une entente faisant jurisprudence entre la Banque de Montréal et l'organisme Disabled Persons for Employment Equity. Non seulement cette entente fixe des objectifs d'embauche pour les personnes handicapées, mais elle prévoit la constitution d'un fonds central pour financer les mesures d'adaptation requises par les employés ayant des besoins spéciaux, ainsi que la publication d'une politique sur ces mesures et l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends.

Les autres règlements concernent l'emploi des Autochtones. Deux d'entre eux découlent de plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba contre la Société Radio-Canada et Postes Canada; le troisième intéresse Postes Canada et un particulier. Aux termes de chacun de ces règlements, les employeurs ont convenu de fixer des objectifs et des échéanciers en vue d'accroître la représentation des Autochtones dans leur effectif, de consulter les représentants des collectivités autochtones, de prendre une série de mesures de formation, et de faire des efforts particuliers pour contacter les communautés cibles.

Des ententes d'examen volontaire ont été signées en 1994 avec trois grands employeurs : Bell Canada, CN Rail et VIA Rail. Au total, 14 organisations (représentant 270 000 employés) ont signé des ententes de ce genre depuis que le programme d'examen conjoints a été lancé. Beaucoup de ces ententes ont été conclues tout récemment, l'évolution ayant été lente au cours des premières années. Ces ententes comportent essentiellement des objectifs précis pour faire augmenter la représentation des groupes cibles en milieu de travail et un plan d'action destiné à supprimer les obstacles à l'équité dans l'embauche et les promotions. De façon générale, les plans prévoient des mesures telles que les suivantes :

- activités de recrutement visant à atteindre des personnes qualifiées parmi les groupes désignés;
- consultation des organisations les représentant;
- suppression des exigences professionnelles qui ne sont pas nécessaires ou qui créent des obstacles injustifiés aux candidats éventuels appartenant aux groupes désignés;

Les personnes handicapées

de 1993 à mars 1994. Leur présence dans la catégorie scientifique et professionnelle est passée de 6,7 p. 100 en 1987 à 8,3 p. 100 en mars 1994; le quart de tous les membres des minorités visibles dans la fonction publique appartenait à cette catégorie, par rapport à 11 p. 100 de l'ensemble des fonctionnaires. Il est donc difficile de comprendre pourquoi ils ne sont pas entrés en plus grand nombre dans la catégorie de la direction : dans cette dernière, leur proportion, qui n'était déjà que de 2,4 p. 100 en 1993, avait en fait baissé légèrement en mars 1994. Les membres des minorités visibles gagnaient passablement plus que la moyenne des fonctionnaires, conséquence, sans doute, de leur concentration dans la catégorie scientifique et professionnelle.

Nous devons malheureusement signaler que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a peu fait pour améliorer la situation d'emploi des personnes handicapées. Bien que leur représentation dans les effectifs assujettis à la Loi se soit améliorée, passant de 1,6 p. 100 en 1987 à 2,6 p. 100 en 1993, elle est restée très inférieure au taux de disponibilité, qui s'établissait à 6,5 p. 100. Leur proportion variait de 1,8 p. 100 dans les transports à 3,9 p. 100 dans le secteur bancaire, chiffre sans doute artificiellement grossi du fait que certaines banques emploient des définitions de la déficience plus vastes que celle du règlement.

Les deux tiers environ de tous les employés handicapés étaient concentrés dans les postes de cadre intermédiaire et d'employé de bureau, par rapport à un peu plus de la moitié de l'ensemble des effectifs visés par la Loi. Cette situation tient au fait que leur présence est plus marquée dans le secteur bancaire que dans les autres secteurs. Le nombre de personnes handicapées travaillant à temps partiel a augmenté, passant d'environ 7 p. 100 en 1987 à 13 p. 100 en 1994, mais il est demeuré inférieur à celui de tous les autres employés pendant les sept années à l'étude. En 1993, la part des recrutements obtenue par les personnes handicapées n'était que de 1,7 p. 100, chiffre qui, pour être à peu près trois fois supérieur à celui de 1987, n'en n'était pas moins beaucoup trop faible pour que leur situation ne s'en trouve améliorée. Le salaire moyen des hommes handicapés était à peu près semblable à celui des autres hommes visés par la Loi; les femmes handicapées touchaient pour leur part environ 95 p. 100 du salaire moyen des femmes.

Pour les personnes handicapées, les possibilités d'emploi dans la fonction publique fédérale sont rares. Après une lente augmentation, leur proportion, qui est passée de 2,6 p. 100 en 1987 à 3,1 p. 100 en 1993, a baissé à 2,9 p. 100 en mars 1994 et a décliné dans la plupart des catégories professionnelles. Leur part des recrutements, qui a toujours été trop faible, a encore baissé depuis 1992 : elle est passée de 2,5 à un

femmes et les hommes autochtones aient été aussi désavantagés sur le plan des salaires. Ainsi, en 1993, les hommes autochtones travaillant à temps plein ne gagnaient que 86 p. 100 du salaire moyen de tous les hommes, alors que les femmes autochtones ne touchaient que 88 p. 100 du salaire moyen de toutes les femmes visées par la Loi.

La proportion d'Autochtones dans la fonction publique fédérale stagne à 2 p. 100 depuis 1991. Leur forte représentation au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien continue de gonfler le chiffre global; si l'on ne compte pas ce ministère, la part des emplois occupés par les Autochtones tombe à 1,8 p. 100. Leur proportion des recrutements a également baissé, passant de 3,7 p. 100 en 1991 à un maigre 2 p. 100 en 1994. La situation est d'autant plus inquiétante que le taux de cessation de fonctions chez les Autochtones demeure excessivement élevé. Les restrictions touchant l'embauche décrétées en juillet 1993 ne sauraient expliquer ce problème, puisque le recrutement a été maintenu, mais à des niveaux sensiblement moindres. Le traitement des Autochtones, dans la fonction publique, équivalait à 90 p. 100 environ du traitement moyen de tous les employés.

Les minorités visibles

La proportion de membres des minorités visibles dans les effectifs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a augmenté, passant de 5 p. 100 en 1987 à 8,1 p. 100 en 1993, chiffre qui se rapproche du taux de disponibilité de 9,1 p. 100. Leur taux de représentation élevé dans le secteur bancaire, qui est de 13,4 p. 100, y est pour beaucoup. Dans les trois autres secteurs et dans de nombreuses régions du Canada, y compris celles où vivent des communautés minoritaires visibles importantes, ils sont demeurés considérablement sous-représentés. Cependant, les membres des minorités visibles bénéficient d'un taux de recrutement relativement élevé, et d'un taux de cessation d'emploi faible. Leur forte présence dans le secteur bancaire se traduit également par le fait que plus de la moitié d'entre eux occupent des emplois de bureau, comparativement à 39 p. 100 de tous les travailleurs visés par la Loi. Au fil des ans, les minorités visibles ont fait des progrès lents mais soutenus dans toutes les catégories professionnelles, y compris celle de la gestion. En 1993, les hommes appartenant à des minorités visibles qui travaillaient à temps plein touchaient 93 p. 100 du salaire moyen de tous les hommes, soit beaucoup moins que les 98 p. 100 enregistrés en 1987. Par ailleurs, les femmes issues de minorités visibles touchaient 97 p. 100 du salaire moyen de toutes les femmes, soit légèrement plus qu'en 1987.

Les progrès accomplis par les membres des minorités visibles dans la fonction publique sont moins encourageants. En sept ans, leur représentation n'est passée que de 2,7 à 3,8 p. 100. En dépit d'une hausse régulière, leur part des recrutements a chuté de 5,2 à 2,7 p. 100

Les Autochtones

matière d'emploi.

un peu plus que leurs homologues visées par la *Loi sur l'équité en fonctionnaires* touchaient 77 p. 100 du salaire moyen des hommes, vulnérables aux réductions d'effectif. En 1994, les femmes déterminée — 16 par rapport à 8 p. 100 — ce qui les rend plus d'avantage de femmes que d'hommes occupent des postes de durée au cours des sept années. Il y a également lieu de signaler que représentation, qui était de 10,6 p. 100 en 1987, ayant presque doublé direction. Les progrès, à cet égard, sont encourageants, leur taux de s'attendre à ce qu'à l'avenir les femmes occupent plus de postes de ces deux groupes de relève augmente, on peut raisonnablement catégorie scientifique et professionnelle. Comme leur proportion dans rapide, soit la catégorie de l'administration et du service extérieur, et la représentation dans les catégories qui connaissent la croissance la plus bureau pendant cette période. Entre-temps, les femmes ont accru leur une certaine mesure de la perte de quelque 4 000 postes d'employés de chiffre avait baissé au niveau de la moitié du total. Cela découle dans travaillaient dans la catégorie du soutien administratif, mais, en 1994, ce en mars 1994. En 1987, environ 61 p. 100 de toutes les femmes fédérale. Leur proportion est passée de 42,3 p. 100 en 1987 à 47 p. 100 Les femmes ont également fait des progrès dans la fonction publique

La Loi a peu fait pour améliorer le sort des Autochtones dans le secteur de réglementation fédérale. Leur proportion, qui était de 0,7 p. 100 en 1987, s'est stabilisée à 1 p. 100 depuis 1991, bien au-dessous de leur taux de disponibilité, estimé à 3 p. 100 dans le recensement de 1991. Qui plus est, les Autochtones étaient sous-représentés dans toutes les régions géographiques, y compris celles où leur population est importante, comme le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. Essentiellement, les Autochtones se heurtaient à deux obstacles : un taux d'embauche indûment faible et un taux de cessation d'emploi excessivement élevé. Bien que leur part des recrutements ait augmenté au cours des sept années à l'étude, passant de 0,5 à 1,9 p. 100, elle n'en est pas moins restée très inférieure aux niveaux auxquels on aurait pu s'attendre dans tous les secteurs d'activité.

Si l'on a constaté quelques améliorations dans la plupart des catégories professionnelles, le taux de représentation est demeuré dans tous les cas sous la barre du taux de disponibilité. Près des deux tiers des Autochtones étaient concentrés dans des postes d'employés de bureau, d'ouvriers spécialisés ou de travailleurs manuels, comparativement à la moitié environ des employés non autochtones. Les femmes autochtones étaient généralement cantonnées que les autres femmes dans les emplois de bureau : en 1993, plus de 70 p. 100 d'entre elles travaillaient dans cette catégorie. Dans tous les autres postes, elles étaient gravement sous-représentées. Il n'est donc pas étonnant que les

modifications auraient pour effet de soumettre la fonction publique au même régime, l'examen de l'équité en matière d'emploi dans ce secteur s'impose également.

Quoique le Canada ait subi une récession au cours des dernières années, les occasions ont été nombreuses de donner aux femmes, aux Autochtones, aux personnes handicapées et aux membres des minorités visibles une chance équitable de se faire embaucher. Le recrutement ne s'est pas arrêté, même en cette période de difficulté économique : de 1987 à 1993, par exemple, plus de 500 000 personnes se sont jointes à l'effectif visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Les femmes

Les femmes soumise à la Loi ont maintenant une représentation généralement conforme à leur taux de disponibilité de 45,9 p. 100 établi par le recensement de 1991. Cependant, leur représentation, en 1993, variait sensiblement d'un secteur d'activité à l'autre, allant de 21 p. 100 dans les transports à 76 p. 100 dans les banques. L'emploi à temps partiel, qui offre souvent moins de sécurité que le travail à temps plein, a continué d'être un secteur à prédominance plutôt féminine. Les femmes sont aussi demeurées cantonnées dans les emplois de bureau, quoique dans une moindre mesure qu'en 1987. En 1993, environ 65 p. 100 de toutes les femmes occupaient des emplois de bureau, par rapport à 70 p. 100 en 1987. Il semble que davantage de femmes soient embauchées dans d'autres postes, mais ces chiffres s'expliquent également en partie par une baisse du recrutement dans les emplois de bureau.

On constate avec plaisir que les femmes sont maintenant plus nombreuses à occuper des postes de gestion. Au niveau des cadres intermédiaires, leur représentation est passée de 33,2 p. 100 en 1987 à 43,6 p. 100 en 1993, et à celui des cadres supérieurs, elle a plus que doublé, pour atteindre environ 11 p. 100. C'est toujours moins que la moitié du taux de disponibilité, cependant. La situation n'a pas non plus progressé autant dans tous les secteurs d'activité : les femmes sont toujours sous-représentées dans les postes qui ne leur sont pas traditionnellement dévolus, quoique leur taux d'occupation de ces postes ait augmenté. L'écart salarial entre les hommes et les femmes occupant des postes à temps plein couverts par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'est également rétréci de près de 4 p. 100 depuis 1987. Cela étant, en 1993, les femmes ne touchaient que 75 p. 100 du salaire moyen des hommes, soit un taux de quelque 3 p. 100 supérieur à celui de la moyenne des femmes dans l'ensemble de la main-d'œuvre canadienne (72 p. 100), mais toujours beaucoup trop bas. Qui plus est, on enregistrerait d'importantes variations d'un secteur d'activité à l'autre, la proportion allant de 83 p. 100 dans les communications à 59 p. 100 dans les banques.

On reproche également à l'équité en matière d'emploi de s'adresser à des groupes précis. Après tout, l'un des principes fondamentaux de l'économie de marché démocratique est que chacun doit être évalué en fonction de ses compétences, sans égard à des facteurs non pertinents comme la couleur de la peau ou le sexe. Les partisans de l'équité en matière d'emploi en conviennent parfaitement. Mais il est évident que les femmes, les Autochtones, les minorités raciales et les personnes handicapées ont été traditionnellement défavorisés par le processus d'embauche; le but est d'égaliser les chances pour l'avenir.

Lorsque l'on cherche une explication à la sous-représentation de certains groupes, on peut d'emblée écarter l'idée qu'ils sont naturellement moins compétents que ceux qui ont toujours été bien représentés. On peut également supposer que, dans la plupart des cas, les groupes défavorisés n'ont pas été victimes de discrimination intentionnelle. Force nous est donc de conclure que notre bonne vieille habitude de préférer les gens qui nous ressemblent nuit inévitablement à ceux et celles qui ne répondent pas à ce critère. La majorité des Canadiens et des Canadiennes seraient sans doute d'accord pour dire que les gens doivent être jugés uniquement selon leurs mérites, mais pour qu'il en soit ainsi dans la société actuelle, nous devons consentir un effort particulier.

LES FAITS

L'équité en matière d'emploi semble maintenant sur la bonne voie, mais la situation varie considérablement d'un groupe à l'autre. Les efforts déployés pour corriger la situation semblent avoir mieux réussi à certaines qu'à d'autres; de même, d'un secteur à l'autre de l'économie, les résultats ont été inégaux. De façon générale, les Autochtones et les personnes handicapées sont ceux qui ont eu le plus de difficulté à surmonter les obstacles à l'emploi. Et, au cours des dernières années, le secteur public a fait moins de progrès que le secteur privé pour ce qui est de l'emploi des minorités visibles. Aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, près de 350 sociétés privées employant environ 580 000 Canadiens rendent compte annuellement depuis 1988 de la représentation, de l'embauche, de la promotion et de la cessation d'emploi des membres des groupes désignés. Des statistiques analogues sont préparées chaque année par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour la fonction publique fédérale, qui emploie quelque 230 000 personnes. Globalement, les employeurs assujettis à la législation fédérale comptent à leur service environ 6 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne.

Maintenant que des modifications à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont été déposées, il serait bon d'évaluer les progrès accomplis pendant les sept années au cours desquelles les employeurs ont déposé des rapports annuels sur l'équité en emploi. Et puisque ces

L'Association des banquiers canadiens nous a donné en 1994 un important signe de progrès en publiant un rapport intitulé *L'équité en matière d'emploi dans les banques — sept ans d'action*, dans lequel elle décrit les mesures prises par les six plus grandes banques à charte du pays pour faire avancer l'égalité des chances, et certaines des leçons qu'elles en ont tirées en cours de route. La volonté d'instaurer l'équité en matière d'emploi, écrit l'ABC, doit d'abord venir de la haute direction de l'organisation, et les gestionnaires doivent être chargés de rendre leurs pratiques équitables. En outre, l'appréciation des différences et l'établissement de partenariats avec les communautés qui ont été oubliées ou écartées dans le passé doivent faire partie de la culture de l'organisation. Le rapport reconnaît que les banques ont encore beaucoup à faire pour atteindre ce but, mais il confirme avec éloquence la détermination de l'industrie à y arriver. On ne saurait guère trouver preuve plus tangible que l'équité en emploi n'est pas une élucubration juridique. Lorsque les institutions financières les plus puissantes du pays en font un objectif interne, tous les Canadiens, et les autres employeurs en particulier, doivent en prendre bonne note.

Entre-temps, la réalisation d'autres examens volontaires, une fois terminés ceux menés auprès des six grandes banques, et la signature de règlements de plaintes avec plusieurs grands employeurs, ont donné d'autres signes encourageants de l'accélération des changements. Mais il est rare que le progrès ne suscite pas de réaction, et le ton de l'opposition à l'équité en matière d'emploi est parfois quelque peu grinçant. Quoique certaines critiques soient incontestablement fondées sur les faits, d'autres sont enracinées dans des craintes ou des malentendus injustifiés. C'est le phénomène de la discrimination à rebours qui est le plus souvent raillé; on y voit une transposition des fautes des hommes blancs non handicapés d'hier sur la génération d'aujourd'hui. Bien sûr, les travailleurs sont rongés par l'inquiétude; nous vivons à une époque où bien peu jugent leur avenir économique assuré. Aussi ne faut-il pas s'étonner si des groupes qui se sentaient auparavant en sécurité réagissent fortement lorsqu'ils ont l'impression qu'ils pourraient perdre leur emploi. Le hic, c'est qu'une telle impression n'est pas fondée.

Outre le fait que la notion de « discrimination à rebours » suppose l'existence d'une discrimination passée, on doit se demander dans quelle mesure il y a vraiment inversion de la discrimination. Si l'on en croit les chiffres les plus récents, elle l'est bien peu. En 1993, les hommes de race blanche non handicapés, qui représentaient 45 p. 100 de l'ensemble de la main-d'œuvre, ont obtenu 55 p. 100 de tous les emplois à temps plein offerts par les employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Loin de perdre du terrain, ils semblent bénéficier d'un taux d'embauche supérieur à leur proportion dans la main-d'œuvre; voilà qui ne trace pas un portrait bien convaincant de la discrimination à rebours.

représentation et de sous-évaluation de certains groupes, nous risquons de souscrire verbalement à d'édifiantes banalités tout en tolérant l'existence de profondes inégalités en milieu de travail, là où l'égalité compte vraiment.

Le rapport de la Commission royale intitulé *Égalité en matière d'emploi* a eu dix ans en octobre 1994. Cet important document a ouvert la voie aux lois et aux programmes fédéraux d'équité en matière d'emploi. On y soutenait qu'une action décisive s'imposait pour lever les obstacles empêchant les femmes, les Autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées d'accéder véritablement à l'égalité des chances. On y appelait également la société dans son ensemble à faire agir, face à l'évidente impuissance des groupes en question à faire tomber ces obstacles. « Attendre et espérer que les obstacles disparaissent avec le temps, serait faire preuve d'impassibilité et d'une inconscience impardonnables », concluait le juge Abella. « L'égalité en matière d'emploi ne deviendra réalité que si nous mettons tout en œuvre pour y parvenir. »

Depuis, de nombreux événements sont survenus : le Parlement fédéral a adopté la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986, les employeurs qui y sont assujettis ont déposé sept rapports annuels sur l'équité en matière d'emploi, un comité d'examen parlementaire a recommandé des mesures pour améliorer la loi, une série d'ententes d'examen conjoint et de règlements de plaintes ont été conclus avec quelques-uns des principaux employeurs du pays, et, tout dernièrement, une nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été déposée au Parlement. En cette année commémorative, il convient de se demander si après dix ans, on peut vraiment affirmer que le Canada est effectivement en train d'égaliser les chances pour ceux et celles qui ont toujours été désavantagés sur le marché du travail.

DES HAUTS ET DES BAS

La situation a indubitablement progressé : la prise en compte des besoins spéciaux, un plus grand respect de la diversité et la multiplication des contacts avec les différentes communautés cibles sont autant de pratiques que les employeurs ont commencées à considérer comme normales en matière de gestion des ressources humaines. Même quelques grands organismes qui doutaient jadis de la nécessité des programmes d'équité en matière d'emploi y voient maintenant non seulement une exigence légale ou morale, mais aussi un mode de fonctionnement qui peut s'avérer fort rentable. Et les membres des groupes désignés qui naguère désespéraient d'avoir leur juste part des emplois pour lesquels ils étaient qualifiés ont maintenant davantage de raisons d'espérer.

Lorsqu'on a commencé à la mettre en application, la législation sur les droits de la personne visait essentiellement les cas criants de discrimination personnelle (restaurant interdisant l'entrée aux membres de certains groupes raciaux, employeur refusant d'étudier les demandes d'emploi de femmes, etc.) qui exigeaient des mesures correctives. Plus récemment, toutefois, on a progressivement pris conscience du fait que de nombreuses inégalités en matière de travail ne résultent pas d'actes discriminatoires délibérés, mais plutôt de préjugés enracinés et pas nécessairement conscients qui influent sur la façon dont différents groupes sont traités. On a donc adopté des mesures législatives et des programmes plus systématiques d'équité en matière d'emploi et de parité salariale.

Les opinions divergent peut-être quant à la mesure dans laquelle les tendances discriminatoires ont déformé le marché du travail, mais les faits, eux, montrent clairement que nos différents groupes sociaux ne bénéficient pas tous également des possibilités d'emploi. La législation sur l'équité en matière d'emploi vise à faire en sorte que les employeurs tiennent véritablement compte des compétences, des capacités et du rendement des travailleurs, sans préjugé fondé sur la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe ou la déficience.

Ces lois partent également du principe qu'on ne peut mettre fin à des comportements discriminatoires généralisés uniquement en traitant des plaintes individuelles, car cette démarche peut avoir pour seule conséquence de frustrer toutes les parties au différend sans aller à la racine du problème. Il est beaucoup plus constructif de réexaminer les schémas d'embauche, de promotion ou de cessation d'emploi — ou encore les salaires versés pour un certain travail — et d'essayer de corriger toute injustice décelée. Bien sûr, cette méthode ne fonctionne pas toujours à la perfection, mais il n'en n'existe pas encore de meilleure pour cerner les facteurs qui font que le lieu de travail semble inhospitalier à certains groupes.

En principe, les programmes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale devraient constituer les assises d'un marché du travail plus équitable et plus productif. Cependant, leur mise en œuvre dépend de la bonne volonté de la population et de l'action des gouvernements, des employeurs des secteurs public et privé, ainsi que des organisations syndicales. Si la grande majorité des Canadiens s'entendraient probablement pour dire que l'égalité des chances est une des pierres angulaires de notre démocratie, certains limiteraient quand même fortement toute intervention gouvernementale destinée à mettre ce principe en application. À ceux-là, nous devons dire qu'à défaut d'une action concertée pour modifier les schémas généraux de sous-

monoparentales se situe en deçà du seuil officiel de faible revenu. Selon des chiffres qui ont été présentés à la Cour dans cette affaire, les dépenses mensuelles de l'ex-conjointe dépassaient nettement son revenu, tandis que le revenu de son ancien conjoint avait augmenté considérablement depuis la date de l'entente de règlement. La Cour a donc jugé qu'il fallait fixer les montants des versements en fonction de ce que les enfants auraient eu si leurs parents ne s'étaient pas séparés et que le revenu familial avait augmenté. En conséquence, les paiements relatifs aux deux enfants ont presque doublé.

Les pensions alimentaires pour enfants ont été aussi au centre de l'affaire *Thibault*, qui a souvent fait les manchettes dans la presse. La question en litige était celle de savoir si les parents qui ont la garde des enfants sont tenus d'inclure les paiements de pension alimentaire comme revenu aux fins de l'impôt. La Cour d'appel fédérale a jugé que non. Le gouvernement a fait appel de la décision, mais au moment de la rédaction du présent Rapport annuel, la Cour suprême n'avait pas encore rendu sa décision. D'autres informations sur cette affaire figurent ci-après à la page 93.

En novembre, le ministre de la Justice a annoncé des plans visant à créer un mécanisme national qui obligerait les parents à respecter les ordonnances relatives aux pensions alimentaires rendues par les tribunaux. Selon les estimations, cette mesure permettrait d'économiser un milliard et demi de dollars au titre de l'aide sociale chaque année. Mais, le plus important est que cela garantirait que le parent vivant seul et les enfants ne souffrent pas du fait que l'autre parent ne s'acquitte pas de ses obligations. Nous espérons que le gouvernement mettra rapidement en œuvre ces changements. Depuis plusieurs années, un Comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille étudie la question des pensions et, en mai, on a demandé à un groupe de travail constitué pour examiner cette question et composé de trois députés, de consulter les Canadiens et les Canadiennes et de conseiller le gouvernement sur les moyens d'améliorer le système de soutien des enfants après l'éclatement de la famille. Le gouvernement prévoit procéder à une réforme du système en tenant compte des conclusions du Groupe et des travaux du Comité tripartite du droit de la famille.

sein d'une nation qui se vante d'avoir l'un des niveaux de vie les plus élevés du monde. » Mais, si l'on admet généralement qu'il faut « investir » dans les enfants démunis, les mesures tangibles qui visent à donner aux enfants des chances plus égales de se développer se font toujours rares.

L'un des moyens auxquels le gouvernement se propose de recourir pour s'attaquer au problème de la pauvreté chez les enfants est de promouvoir la prestation de services de garde à prix raisonnable. Dans bien des familles, il faut deux revenus pour conserver un niveau de vie convenable. C'est ce qui explique, notamment, l'augmentation marquée du nombre de femmes sur le marché du travail et, par ricochet, l'accroissement des besoins en services de garde. En 1993, on comptait plus de deux millions d'enfants âgés de moins de 13 ans dont les deux parents étudiaient ou travaillaient plus de vingt heures par semaine. Près d'un million de ces enfants avaient moins de six ans. Les parents qui subviennent seuls aux besoins de leurs enfants risquent encore plus de tomber sous le seuil de faible revenu, et il est indispensable de leur fournir des services de garde à prix abordable pour qu'ils puissent travailler ou s'instruire.

Dans le cadre de la réforme des services sociaux, le gouvernement a aussi publié un document de travail sur les services de garde et le développement de l'enfant. Malheureusement, on s'est davantage évertué à relever les problèmes qu'à trouver des solutions : des services de garde pour les familles autochtones, par exemple, y sont décrits comme une priorité, mais aucun moyen concret n'est proposé pour répondre à ce besoin; on relève la pénurie de services de garde pour enfants handicapés, mais aucune recommandation n'est formulée quant aux moyens de la combler. Le problème de la pauvreté infantile tend à s'aggraver, et il ne va vraisemblablement pas se résorber de lui-même. Si l'on veut donner un sens à la ratification, par le Canada, de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, une démarche beaucoup plus systématique s'impose.

PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

La question du niveau convenable des pensions alimentaires versées à un parent qui a la garde de ses enfants a été l'objet d'une affaire dont la Cour suprême du Canada a été saisie cette année. Dans une décision rendue au mois d'octobre dans l'affaire *Willick c. Willick*, la juge L'Heureux-Dubé a fait remarquer que les tribunaux sous-estiment invariablement le coût réel de l'éducation des enfants, et c'est pourquoi les ordonnances relatives aux pensions alimentaires sont toujours « inadéquates ». Dans cette affaire, la Cour a recommandé que l'on mette au premier plan les besoins réels des enfants dans tout examen visant à fixer le montant d'une pension, et elle a cité des données montrant qu'un pourcentage disproportionné de familles

DROITS DE L'ENFANT

Commission, mais dans un jugement rendu en 1994, la Cour fédérale a convenu que la Commission n'avait pas d'autre choix. M.M. Bell et Cooper ont alors porté l'appel devant la Cour suprême pour qu'il soit jugé si la Commission canadienne et le Tribunal des droits de la personne étaient compétentes pour se prononcer sur la conformité avec la *Charte* de dispositions les régissant.

En 1991, le Canada a ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*, qui énonce certaines normes concernant le traitement des membres les plus jeunes et les plus vulnérables de la société. En juin dernier, le Canada a présenté aux Nations Unies son premier rapport sur les progrès accomplis au chapitre de la mise en application de la Convention. Tout en insistant sur le fait que, pour nombre d'enfants, le Canada est un merveilleux pays où grandir, il était noté dans le rapport qu'il faut « faire plus pour s'assurer que les enfants pauvres et les enfants autochtones profitent des droits énoncés dans la Convention de la même façon que les autres ». On y reconnaissait aussi qu'il se pouvait qu'en pratique, d'autres groupes d'enfants au Canada ne jouissent pas toujours des droits énoncés dans la Convention.

Il y a peu de doute qu'une situation de pauvreté prolongée peut sérieusement influencer sur la capacité d'un enfant d'avoir des chances égales sur le plan de l'instruction et dans sa vie adulte, et pour cette seule raison, nous devons nous efforcer de réduire les effets discriminatoires que cette situation entraîne. Cela est encore plus impérieux dans le cas des enfants qui, non seulement sont relativement plus démunis que les autres, mais absolument privés de certains des moyens les plus élémentaires de survivre, d'apprendre et de mener une vie enrichissante. La question plus large qui se pose est celle de savoir quel rôle le gouvernement ou la société dans son ensemble devrait jouer pour garantir que l'on donne à tous nos enfants une chance raisonnable de s'épanouir.

Chaque année, on analyse dans une série d'études les effets de la pauvreté sur les enfants. En 1994, l'Institut canadien de la santé infantile a publié un autre rapport sur la santé de nos enfants. On y confirme ce qui est une simple question de bon sens : plus grande est la pauvreté, plus s'aggravent les risques de mort prématurée, d'hospitalisation ou d'invalidité de longue durée, sans parler des difficultés scolaires, des problèmes de santé mentale et des comportements antisociaux. Dans son récent document de travail intitulé « *La sécurité dans le Canada de demain* », le

gouvernement du Canada souligne aussi que « même s'il existe divers indicateurs de la pauvreté, on s'entend en général pour estimer qu'au moins un enfant canadien sur cinq grandit dans une famille pauvre, au

À la lumière de cette nouvelle réalité, le maintien, au Canada, de régimes qui obligent les travailleurs à prendre leur retraite à un âge prédéterminé, quelles que soient leurs compétences, a de quoi nous rendre plus que perplexes. Déjà en 1988, un Comité parlementaire des droits de la personne décrétait avec justesse la retraite obligatoire comme « une forme institutionnalisée de discrimination fondée sur l'âge ». Le gouvernement fédéral a fait preuve de sagesse en supprimant les conditions de retraite obligatoire pour les fonctionnaires, mais, malgré plusieurs demandes à cet effet, il n'a pas modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de sorte qu'aucun employé fédéral ne soit contraint de prendre sa retraite à un âge fixe.

En 1994, la Commission est encore intervenue dans plusieurs causes ayant trait à la retraite obligatoire. Notamment, dans l'affaire *Martin et autres c. les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale*, on a examiné les plaintes relatives à de la discrimination fondée sur l'âge introduites par dix membres des Forces armées, qui avaient dû quitter leur emploi après avoir atteint l'âge de la retraite prévu pour leurs grades respectifs. En 1992, un tribunal des droits de la personne a statué que les Forces armées canadiennes n'avaient pas fait la preuve que l'âge de la retraite obligatoire constituait une exigence professionnelle justifiée, et en janvier de cette année, la Cour fédérale a confirmé la décision du tribunal. Les Forces armées et le ministère de la Défense nationale ont porté l'affaire devant la Cour d'appel fédérale.

Entre-temps, la Cour suprême a accepté d'entendre de deux autres affaires du même ordre. M. Albert Large, membre de la police de Stratford, a été forcé de prendre sa retraite à 60 ans, mais une commission d'enquête ontarienne a conclu que la preuve soumise n'étayait pas l'argument de l'intimé selon lequel la retraite à l'âge de 60 ans était une exigence professionnelle justifiée. Les appels ont été rejetés par la Cour de l'Ontario en 1992 et par la Cour d'appel en 1993.

La Cour suprême doit aussi entendre l'affaire *Bell et Cooper c. Lignes aériennes Canadien International*. Les deux plaignants ont été forcés de quitter leur poste de pilote à l'âge de 60 ans. La Commission a décidé en 1991 de ne pas porter cette affaire devant un tribunal, parce que, entre autres, ces causes ne semblaient pas des plus appropriées pour entamer une contestation, en vertu de la Charte, de la clause prévue dans la Loi, qui permet de mettre fin à l'emploi d'une personne lorsque celle-ci a atteint « l'âge de la retraite en vigueur ». Une autre raison est que la Cour suprême avait reconnu la légalité de dispositions de même nature énoncées dans le *Code ontarien des droits de la personne* et avait ainsi implicitement limité la portée d'une contestation judiciaire de la loi fédérale. Les plaignants ont interjeté appel de la décision de la

Une analyse des données de Statistique Canada sur les accidents de travail a permis de conclure à l'absence d'écart, en pourcentage, entre les travailleurs âgés et les jeunes. Rien ne vient confirmer non plus la thèse selon laquelle les employés âgés ont une moins grande capacité d'adaptation et sont moins motivés que les jeunes. Bref, dans le travail, il semblerait que l'esprit autant que le corps font convenablement face aux années qui passent.

ZONES GRISES

Les mythes sur le vieillissement peuvent sembler relativement inoffensifs au premier abord, mais ils sont susceptibles de mener — et mènent effectivement — à des pratiques discriminatoires qui, souvent, portent gravement préjudice aux travailleurs âgés : les possibilités de formation en cours d'emploi peuvent diminuer à mesure que l'on vieillit, les revenus peuvent baisser et les chances de promotion devenir de plus en plus minces, voire inexistantes. Comme l'a dit un représentant de la Direction des aînés du ministère de la Santé lors d'un récent colloque, la discrimination exercée contre les employés âgés peut devenir « une stratégie institutionnalisée de gestion de la main-d'œuvre, surtout dans les périodes où l'économie se porte mal ». L'ironie de la chose est que, d'ici dix à vingt ans, nous pourrions être obligés de lutter pour garder des travailleurs âgés sur le marché du travail pendant que la génération du *baby-boom* prend de l'âge et que la pression exercée sur les régimes de retraite se fait encore plus sentir. Au lieu d'attendre de se trouver dans une situation où il faudra inciter pourrions nous rendre un service en supprimant dès maintenant les pratiques discriminatoires qui mettent prématurément au rancart des employés compétents.

Le Canada n'est pas le seul pays qui soit confronté à ce problème. Dans le cadre de l'Année européenne des personnes âgées (1993), une étude a été menée dans onze pays de l'Union européenne (UE). Les mêmes conclusions ont été tirées : la discrimination exercée contre les travailleurs âgés existe sous diverses formes dans tous ces pays; un nombre croissant de travailleurs âgés de plus de 55 ans, voire de 50 ans, sont forcés ou incités à quitter leur emploi prématurément pour des raisons liées à leur âge; une fois qu'ils ont quitté leur emploi, ces travailleurs s'aperçoivent qu'il leur est quasiment impossible de réintégrer le marché du travail. La encore, on a noté que les préjugés négatifs sur leur productivité, leur capacité d'adaptation et leur motivation étaient monnaie courante. Dans l'une des recommandations de son rapport, l'UE a demandé à tous les pays membres d'interdire la retraite obligatoire. C'est ce qu'a déjà fait la France, où les contrats contenant des dispositions de mise à la retraite obligatoire sont maintenant illégaux.

mesures permettent d'atteindre le but visé dans l'immédiat, à savoir permettre aux plaignants de parrainer leur partenaire, le problème de droit fondamental que pose la situation continue de préoccuper la Commission.

Il est curieux de remarquer que, pendant que les autorités fédérales continuent de se perdre en atermoiements, de plus en plus d'organismes accordent des avantages sociaux aux conjoints de même sexe. La liste d'importantes d'entreprises privées qui le font continue sans cesse de s'allonger. B.C. Tel, la Compagnie de la Baie d'Hudson, Northern Telecom, Southam Publishing, Shell Canada, Levi Strauss, The Toronto Sun Publishing Corporation et Dow Chemical en sont des exemples. Nous étions heureux de constater, à la fin de l'année, que la Banque Toronto-Dominion, qui compte 30 000 employés, a adopté la même politique, et nous sommes confiants que les autres grandes banques ne tarderont pas à emboîter le pas. La Société canadienne des postes a aussi conclu une entente provisoire avec le Syndicat des postiers canadiens, qui accorderait à ses 52 000 mille membres les mêmes avantages sociaux, quelle que soit leur orientation sexuelle.

Le message qui ressort de tous ces éléments peut se résumer simplement ainsi : les organismes comme ceux que nous venons d'énumérer ne cherchent pas à faire des réformes insensées et ne sont pas intéressés à promouvoir certaines habitudes de vie ou à débattre du sens à donner au mot « conjoint ». Ils révisent leurs pratiques de façon à se conformer à l'intention de la *Charte*, aux lois provinciales et à une jurisprudence qui prend de plus en plus d'ampleur. Il ne fait aucun doute que d'autres organismes se joindront à eux, et aucune raison pratique ne justifie, selon nous, que les autorités fédérales fassent du surplacé quand d'autres ont déjà une longueur d'avance sur elles.

Tous les Canadiens et les Canadiennes risquent, à un moment ou un autre de leur existence, d'être victimes de discrimination fondée sur l'âge, mais ce risque est encore plus aigu pour les membres âgés de notre société, en raison des idées reçues qui ont cours sur leurs besoins et leurs capacités. Certes, les mythes qui entourent la compétence, l'engagement et la capacité d'apprendre sont difficiles à ébranler, mais nous devrions être, à présent, suffisamment informés pour être en mesure de nuancer notre point de vue sur le vieillissement. L'un des préjugés les plus répandus est que les travailleurs âgés manquent de souplesse, et sont exagérément prudents et fermés aux nouvelles idées. Tel n'est pas l'avis des spécialistes qui ont tenté de mesurer ce genre de choses : en effet le manque de souplesse est un trait de personnalité et non de l'âge. On soutient aussi que les travailleurs âgés risquent davantage d'avoir des accidents de travail, mais qu'en est-il en réalité?

Au cours de l'année, nous avons aussi étudié des plaintes déposées par un député contre diverses organisations, dont la Chambre des communes, le Sénat et des syndicats fédéraux. Selon le plaignant, ces organisations exercent de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle puisqu'elles n'accordent les divers avantages en question qu'aux couples mariés ou de fait. Ces causes ont été par la suite soumises à la conciliation.

L'an dernier, nous avons mentionné que le gouvernement fédéral avait interjeté appel d'une décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique en faveur de M. David Lorenzen. Ce dernier avait contesté le refus de son employeur de lui accorder le congé pour raisons familiales qu'il avait demandé afin de prendre soin de son conjoint malade; on lui avait aussi refusé un congé pour décès lorsque le père de son conjoint était décédé. Le gouvernement a annoncé cette année qu'il se désistait de l'appel parce que toute la question des avantages et des conjoints de même sexe était à l'étude. Le Syndicat canadien de la fonction publique a décidé entre-temps de contester devant la Cour de l'Ontario une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui restreint la définition d'un « conjoint » aux couples hétérosexuels.

En mars, le président de la Commission a écrit aux ministres de la Justice, des Finances et du Revenu pour demander que l'on remanie, dans le but d'éliminer la discrimination exercée à l'endroit des conjoints de même sexe, les avantages fiscaux conférés par la *Loi de l'impôt sur le revenu* au titre des régimes de retraite et d'avantages sociaux destinés aux employés. On lui a alors répondu que la question était à l'étude; nous attendons toujours une décision claire à ce sujet. Pendant que le gouvernement examine la question, un projet de loi d'initiative parlementaire a été déposé en novembre; celui-ci vise à modifier une quarantaine de lois fédérales de façon à garantir que les conjoints de même sexe aient droit aux mêmes avantages que les autres couples reconnus par la Loi.

Ailleurs dans le dédale gouvernemental, on a pu constater qu'un mouvement s'amorce en vue d'éliminer la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le Rapport annuel de l'an dernier faisait état de plaintes déposées par des personnes auxquelles on avait refusé le droit de patrouiller leur conjoint de même sexe qui désirait immigrer au Canada. La majorité des plaintes ont été réglées en faisant droit, pour raisons humanitaires, aux demandes de parrainage. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a envoyé aux missions du Canada à l'étranger une directive ordonnant aux agents d'étudier les demandes de parrainage d'un conjoint de même sexe en fonction de leur bien-fondé, et, lorsqu'il est prouvé qu'il existe une relation stable entre les partenaires, de délivrer un visa pour raisons humanitaires. Bien que ces

est déjà considérée comme un motif de distinction illicite dans la législation sur les droits de la personne qu'appliquent huit instances au Canada. Ce n'est maintenant plus qu'une question de temps pour que ce motif soit inclus expressément dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les tribunaux ont également jugé que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est illicite aux termes des dispositions de la *Charte* en matière d'égalité.

Il faut dire, sans vouloir trop s'étendre sur le sujet, que la législation de nombreux pays auxquels le Canada aime se comparer, dont l'Australie, le Danemark, la France, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, proscribit explicitement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Plus tôt cette année, la Communauté européenne a également adopté des résolutions invitant tous les pays membres à mettre un terme à toute forme de discrimination fondée sur ce motif. En outre, selon le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, il faut considérer que toute référence au « sexe » dans les dispositions antidiscriminatoires du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* englobe l'orientation sexuelle.

Le gouvernement devait apporter à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* des modifications qui, notamment, auraient ajouté l'orientation sexuelle aux motifs de distinction illicite. La Commission accepte d'ailleurs des plaintes fondées sur ce motif depuis la décision *Haig and Birch* rendue en août 1992. N'ayons pas peur des mots : pour examiner objectivement cette question, il faudrait reconnaître que les préjugés contre l'homosexualité sont plutôt répandus au Canada et que certains mènent même à des actes discriminatoires allant directement à l'encontre des engagements pris par le Canada sur le plan des droits de la personne, au niveau national et international. Que se passerait-il si nous ne mettions pas tout en œuvre pour empêcher de tels actes? On jugerait inévitablement qu'il s'agit d'une abdication fondamentale de nos responsabilités en matière de droits de la personne.

Avantages sociaux pour les conjoints de même sexe

Cette année, la Commission a soumis à des tribunaux des droits de la personne plusieurs plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle relativement à l'octroi d'avantages sociaux. En novembre, nous sommes également intervenus dans l'affaire *James Egan et John Nesbit* devant la Cour suprême du Canada. MM. Egan et Nesbit contestent une disposition de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* qui limite aux personnes de sexe opposé le versement d'une prestation accordée aux couples à faible revenu lorsque l'un des conjoints atteint l'âge de 65 ans. La Commission a fait valoir que le refus d'accorder cette prestation à M. Nesbit constitue un acte de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

nécessité d'instituer un partage des droits à la retraite au moment d'un divorce, si bien qu'en septembre dernier, est entrée en vigueur la *Loi sur le partage des prestations de retraite*. En substance, cette loi permet de partager entre un employé fédéral et son conjoint les prestations de retraite accumulées durant leur mariage ou leur union de fait. Ce changement profitera particulièrement aux femmes qui n'ont accumulé elles-mêmes que peu de droits à la retraite, sinon aucun, mais aussi aux deux conjoints, en procurant une plus grande souplesse dans les règlements de divorce.

ORIENTATION SEXUELLE

La société canadienne, tout aussi regrettable que cela puisse paraître, n'est pas encore à même d'aborder objectivement la question de l'orientation sexuelle. On a pu de nouveau le constater lorsque le ministre de la Justice a comparu devant le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes à l'occasion de l'examen du projet de loi C-41; ce dernier vise à modifier le *Code criminel* de façon que l'on tienne compte de manière plus explicite de la question de la motivation dans l'attribution des peines lorsqu'un crime est commis contre une personne en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de son sexe, de son âge, de sa déficience ou de son orientation sexuelle.

Même s'il existe de nombreuses preuves que les homosexuels sont bel et bien victimes de crimes motivés par la haine, de vigoureuses protestations se sont élevées, du moins de la part de quelques opposants qui savent se faire entendre, contre l'inclusion de la notion d'« orientation sexuelle » dans la législation fédérale. Quels que soient les arguments d'ordre technique qui peuvent être invoqués au sujet de dispositions particulières en matière de détermination de la peine, il est clair, selon nous, que tous les Canadiens et les Canadiennes doivent adhérer aux dispositions législatives conçues pour décourager les actes de violence et de discrimination dirigés contre des groupes cibles. Le refus d'appuyer de telles dispositions qui, à tout le moins, monteraient que nous condamnons ceux qui s'attaquent à leurs concitoyens pour la seule raison qu'ils appartiennent à tel ou tel groupe, reviendrait à fermer les yeux sur la discrimination et traiterait totalement à l'encontre des prescriptions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Devant le Comité permanent, le ministre de la Justice a déclaré ce qui suit à propos des craintes voulant que l'inclusion de l'expression « orientation sexuelle » dans ce contexte puisse avoir un effet négatif sur les valeurs familiales : « Dire qu'on encourage un certain mode de vie parce que cette partie du projet de loi C-41 parle de l'orientation sexuelle, c'est comme si l'on disait que parce qu'on parle de religion, on encourage les gens à devenir catholiques ». L'orientation sexuelle

Les lois sur les régimes de retraite qui s'appliquent à la Fonction publique fédérale, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), aux Forces canadiennes et au Parlement ont également causé des préjudices inattendus à certaines femmes, en ce sens que ces lois ne prévoyaient pas le partage des prestations de retraite en cas de divorce. Cette situation était particulièrement pénible pour les épouses de militaires ou d'agents de la GRC; obligées de suivre leur époux d'affectation en affectation, beaucoup d'entre elles devaient quitter leur emploi. Si leur union prenait fin, non seulement l'épouse courait le risque de se retrouver dans une situation financière précaire, mais souvent, elle n'avait pas ou peu d'années de service ouvrant droit à pension et peu de compétences monnayables. En décembre 1990, nous avons attiré l'attention du secrétaire du Conseil du Trésor sur la

Les dispositions législatives qui, bien qu'adoptées avec les meilleures intentions, ont par la suite des effets indirects et disproportionnés sur la situation des femmes constituent un autre obstacle au respect du principe de l'égalité. Un exemple est le travail à temps partiel. La Commission se soucie depuis longtemps de l'exclusion des employées à temps partiel du Régime de pension de la fonction publique, une mesure qui a manifestement un effet disproportionné sur les femmes puisque celles-ci composent environ 70 p. 100 du groupe des travailleuses à temps partiel. Nous avons écrit, dès 1990, au président du Conseil du Trésor pour lui demander que la loi soit modifiée de manière que les conditions de travail dont bénéficiaient les employées à temps plein soient étendues aux employées à temps partiel. Nos vœux ont finalement été exaucés cette année, et la *Loi sur la pension de la Fonction publique* s'applique dorénavant aussi bien aux employées à temps partiel qu'à ceux à temps plein.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Tout en félicitant les Forces armées pour l'étude approfondie sur le harcèlement qu'elles ont entreprise, le Comité se demande dans son rapport si « le caractère complexe des cas de harcèlement sexuel » a été vraiment bien compris. Il a constaté, par exemple, une volonté persistante de vouloir recourir au système hiérarchique pour étudier des plaintes, et ce, même si les plaignantes ne manifestent aucune confiance envers le système. Il faut noter également un manque de soutien et de consultation opportuns, et, malheureusement, une tendance marquée à prendre des mesures contre le mis en cause ou même, parfois, la plaignante avant d'avoir terminé une enquête impartiale. Le Comité a fait un certain nombre de suggestions pour régler ce problème, dont la mise sur pied d'un programme de formation en matière de harcèlement et de discrimination, dispensé par des spécialistes, à l'intention de tous les membres d'un commandement ou des Forces armées. Mais force nous est de constater que les progrès sur ce plan sont horriblement lents.

réticences. C'est ce qui est arrivé dans la profession militaire, et il a fallu une ordonnance d'un tribunal pour que les femmes soient pleinement acceptées, même en principe, au sein de postes de combat ou de postes liés au combat dans les Forces canadiennes. En 1989, il a été ordonné à la Commission de travailler de concert avec les Forces pour s'assurer que l'intégration des femmes au sein de la profession militaire se déroule « sans heurt, avec régularité et constance, vers l'objectif de la pleine intégration des femmes d'ici dix ans. » Nous continuons de collaborer avec les Forces armées pour atteindre ce but, et le Conseil consultatif du Ministère nous a beaucoup aidés dans ce sens en contribuant à identifier les obstacles à cette intégration et en formulant des recommandations pour agir concrètement. Cependant, cinq ans après la décision du tribunal, soit à mi-chemin de la fin du délai envisagé pour la « pleine intégration », nous devons dire que nous sommes plus que préoccupés par le rythme des changements. Le manque de données concrètes sur les progrès accomplis en vue de l'atteinte de cet objectif nous a amenés à écrire à plus d'une reprise au ministre de la Défense nationale durant l'année pour lui faire remarquer qu'en accord avec l'ordonnance du tribunal, il était indispensable que nous disposions de données statistiques détaillées sur le recrutement, le déploiement et l'avancement des militaires des deux sexes à des postes de combat ou à des postes liés au combat. Malgré des manifestations de bonne volonté, à la fin de l'année, la Commission n'avait pas encore reçu les documents nécessaires sur lesquels fonder une évaluation à jour.

Le troisième rapport, que le Comité consultatif a publié assez tardivement, en mai 1994, relate en détail un certain nombre de problèmes persistants de comportements et de procédures qui font indûment obstacle aux femmes occupant des postes liés au combat. Ces obstacles peuvent prendre diverses formes, qu'il s'agisse de messages émis subtilement par des supérieurs pour signaler que les femmes ne sont pas les bienvenues, de la condescendance dans l'affectation de tâches ou enfin de remarques sexistes. De tels comportements dénotent un manque d'appui envers l'intégration des femmes dans les Forces canadiennes. Le Comité consultatif craint en outre « qu'on n'établisse pas les priorités requises et qu'on n'ait pas les ressources voulues pour effectuer les changements propres à assurer le succès de l'intégration ». Le nombre de femmes intégrées à des postes de combat ou à des postes liés au combat devant augmenter de façon probante, le Comité consultatif conclut donc que les commandements devraient formuler « des objectifs et . . . fixer des délais pour que l'intégration complète des femmes s'effectue d'ici 1999. » Compte tenu des conclusions du Comité et du manque actuel de données statistiques, nous ne pouvons que nous interroger sur les progrès qui ont été réellement accomplis dans ce domaine depuis 1989.

doivent maintenant affronter une forme de discrimination qui revêt la forme d'obstacles systémiques; il s'agit des attitudes, des pratiques et des dispositions administratives qui ont des effets négatifs sur certains groupes et ce à tous les échelons d'un organisme.

Le Groupe de travail sur l'égalité des sexes dans la profession juridique, constitué en 1993 et présidé par une ancienne juge de la Cour suprême, Mme Bertha Wilson, a procédé à une étude exhaustive pour identifier les obstacles de ce genre que rencontrent les femmes dans le système juridique, et a recommandé plus de deux cents changements. Le test véritable est ce qu'il advient de ces recommandations. En 1994, l'Association du Barreau canadien a montré qu'elle était disposée à agir, en reconnaissant que la profession juridique comporte des inégalités et en adoptant un certain nombre de résolutions destinées à les supprimer. Le Groupe de travail avait signalé, par exemple, que des cabinets d'avocats ont tendance à confier à leurs collègues féminins une proportion démesurée de dossiers moins rémunérateurs, moins intéressants et moins prestigieux. En conséquence, l'Association a demandé à tous les cabinets de répartir le travail équitablement en termes de qualité, de quantité et de nature. D'autres résolutions portaient sur les responsabilités familiales des femmes qui travaillent au sein de la profession juridique, comme celle d'offrir à tous ceux et celles qui ont des responsabilités familiales la possibilité de réaménager et de réduire leurs heures de travail; il s'agit là d'une mesure d'adaptation qui profitera autant aux avocats féminins qu'aux avocats masculins.

Le Groupe de travail s'est également penché sur les problèmes auxquels font face les femmes qui appartiennent à des minorités raciales, et il a décrit les obstacles auxquels font face les femmes noires dans la profession juridique en disant qu'elles se heurtent à des « murs de briques » ou à des « portes d'acier », comparativement au plateau habituellement voilé qui est habituellement le lot des avocates en tant que groupe. Le Groupe de travail était suffisamment préoccupé par la question pour recommander à l'Association du Barreau canadien de mener une enquête approfondie sur le racisme dans la profession juridique. L'Association a souscrit à cette recommandation et a institué une enquête qui portera non seulement sur les problèmes raciaux, mais aussi les recoupements entre la race et d'autres motifs de discrimination tels que l'âge, la religion, l'orientation sexuelle et la déficience.

LES FEMMES DANS LES FORCES CANADIENNES

Il ne faut parfois rien de moins qu'un arrêt exécutoire pour éliminer un obstacle systémique, et, là encore, il peut se heurter à de fortes

par des groupes composés majoritairement d'hommes ou, alors, en fonction de l'expérience masculine. Le Comité consultatif sur les questions des femmes dans le domaine de la recherche en santé, mis sur pied par le Conseil de recherches médicales (CRM), a dénoncé un certain nombre de problèmes auxquels les femmes sont confrontées, tant à titre de sujets de recherche que de médecins. Il a en effet constaté que les femmes sont minoritaires dans le domaine de la recherche sanitaire et que peu d'entre elles occupent des postes clés au sein d'organismes médicaux influents comme le CRM. Le Comité a également fait remarquer que le CRM tient inconsciemment pour acquis que ses politiques et ses programmes s'adressent principalement aux scientifiques et cliniciens de sexe masculin qui, contrairement à leurs collègues de sexe féminin, sont moins susceptibles d'avoir à élever des enfants ou d'assumer des responsabilités semblables. Le Comité consultatif a recommandé que le Conseil révise ses politiques et ses activités actuelles, qu'il détermine lesquelles peuvent donner lieu à de la discrimination sexuelle et qu'il prenne les mesures correctives qui s'imposent. Il a également recommandé qu'un effort concerté soit fait pour qu'il y ait davantage de femmes au sein du Conseil, de ses comités et de ses postes de cadre supérieur.

Une autre constatation importante est que la collectivité médicale canadienne continue d'accorder peu d'attention aux problèmes de santé qui touchent les femmes d'une manière disproportionnée. Nombre de risques liés à des traitements ou des dispositifs conçus spécialement pour régler des problèmes de santé féminins ont été signalés, et ils ont permis de prendre conscience du danger potentiel de recherches incomplètes. Les femmes tendent aussi à être sous-représentées ou totalement absentes de la recherche sur des troubles médicaux communs aux deux sexes. Le Comité consultatif propose d'instaurer une politique nationale visant à s'assurer que des femmes soient davantage systématiquement incluses dans les essais cliniques. Cela fait ressortir de façon évidente que les femmes ne sont pas qu'un simple groupe d'intérêt spécial; elles forment plus de la moitié de la population. Les essais et les études cliniques qui ne portent pas essentiellement sur un aspect propre à l'un des deux sexes devraient évidemment inclure des sujets masculins et féminins.

LA PROFESSION JURIDIQUE

Il existe certaines similitudes évidentes entre les problèmes des femmes dans le domaine médical que le Comité consultatif sur les questions des femmes a mis en lumière cette année et ceux que le Groupe de travail sur l'égalité des sexes dans la profession juridique a relevés l'année dernière. Toutes les organisations doivent être davantage conscientes du fait que les femmes, en plus d'être parfois encore ouvertement exclues de certains emplois en raison de leur sexe,

sur la façon de rationaliser le processus de traitement des plaintes. En annonçant ces changements, le président du Conseil du Trésor a soutenu que le harcèlement sous toutes ses formes est « tout simplement inacceptable », et a fait remarquer qu'il coûte chaque année des millions de dollars aux secteurs public et privé en frais de justice et en perte de productivité.

LES FEMMES DANS LES PÉNITENCIERS FÉDÉRAUX

Le nombre de femmes condamnées à purger une peine dans les pénitenciers fédéraux est peu élevé, et il existe actuellement un seul pénitencier pour femmes au Canada. En 1990, le Groupe de travail sur les femmes condamnées à l'incarcération dans un pénitencier fédéral avait recommandé la fermeture de la Prison pour femmes située à Kingston et son remplacement par cinq établissements régionaux. Nous sommes heureux de faire état du début des travaux dans quatre de ces établissements. Toutefois la décision du Service correctionnel du Canada de permettre à des employés de sexe masculin d'y remplir les fonctions de surveillants de premier niveau constitue toutefois pour nous un sujet de préoccupation. Outre le fait qu'elle contrevient au Règlement publié par les Nations Unies concernant le traitement des délinquants et ratifié par le Canada en 1980, cette décision accroît, il nous semble, les risques de voir divers actes discriminatoires être commis.

Les incidents survenus cette année à la Prison des femmes de Kingston ont soulevé des critiques provenant de divers milieux. À la suite de ces incidents, six femmes ont été détenues durant des périodes prolongées sous le régime de la « ségrégation administrative ». En mai, cinq de ces détenues ont été transférées au Centre de traitement régional du pénitencier de Kingston, qui abrite seulement des détenus de sexe masculin. Par suite d'une demande de révision de cette décision soumise par deux de ces femmes, une cour de l'Ontario a ordonné la réintégration des femmes à la Prison des femmes. De l'avis de la Cour, [TRADUCTION], « la détention prolongée de ces détenues au pénitencier de Kingston constitue une mesure illégale. » Le Service correctionnel du Canada a interjeté appel de cette décision. Il y a également lieu de souligner que le Service correctionnel a fait l'objet de critiques, dans le cadre des deux derniers rapports de l'Enquêteur correctionnel, pour ne pas s'être conformé à sa propre politique et aux dispositions réglementaires régissant l'isolement cellulaire.

SANTÉ

L'une des anomalies de notre société dont se préoccupe la Commission pour des raisons d'égalité est que les questions qui touchent principalement la santé des femmes sont très souvent réglées

plaisanteries, des insultes et des remarques sont acceptables lorsque la victime (un Autochtone en l'occurrence) ne semble pas s'y opposer, ou participe même aux plaisanteries. Il s'agit également d'un problème bien concret pour les femmes, tout particulièrement celles qui travaillent dans un milieu d'hommes, où elles peuvent juger que le fait de s'opposer à un comportement offensant les expose à des représailles ou à l'exclusion. Un témoin expert a déclaré dans cette affaire que des personnes peuvent « acquiescer, voire participer, à des activités qu'elles trouvent répréhensibles et avilissantes parce qu'elles se sentent impuissantes à y mettre fin ». Le témoin des Forces armées a soutenu, quant à lui, qu'il ne pensait pas que la politique de « tolérance zéro » envers le harcèlement pouvait s'appliquer si la présumée victime prenait part à l'activité en question ou s'il n'y avait aucune intention de lui faire du tort. Le tribunal a rejeté cet argument au motif que « l'expression "tolérance zéro" devrait signifier exactement ce qu'elle dit. Il ne peut y avoir aucune circonstance dans laquelle un comportement interdit est acceptable, et il ne peut y avoir consentement à un tel comportement. »

L'année 1994 a également été marquée par le dépôt de trois rapports sur le harcèlement dans les pénitenciers fédéraux. Les trois documents concluaient que plus de la moitié des employés ont déjà été victimes d'une forme ou d'une autre de harcèlement en milieu de travail. Seuls un petit nombre de cas avaient été toutefois signalés aux autorités en raison du fait que les femmes visées craignaient en les révélant de perdre leur emploi, ou d'aggraver leur situation ou présumaient qu'aucune mesure ne serait prise. Un grand nombre de celles qui avaient au contraire signalé les cas de harcèlement ne pouvaient toutefois se souvenir de la nature, le cas échéant, des mesures prises par le responsable ainsi prévenu. Si le fait que le Service correctionnel du Canada est à l'origine de l'établissement de ces rapports est encourageant, il n'en est pas moins impérieux que l'on donne une suite immédiate à ces affaires de façon à redresser la situation.

Au mois de décembre, le Conseil du Trésor a annoncé des changements à sa politique sur le harcèlement pour veiller à ce que les plaintes soient réglées rapidement et équitablement. Les changements se feront en deux étapes. La première, qui entre en vigueur immédiatement, exige que l'on agisse sans délai pour soumettre à la médiation toute plainte de harcèlement; que l'on charge des personnes qualifiées et sans rapport hiérarchique avec les parties en cause de faire enquête; et que l'on exige des ministères qu'ils ne paient les frais de consultation de l'une des parties qu'à la condition de payer ceux de l'autre. Chaque année, les ministères doivent aussi remettre au Conseil du Trésor un compte rendu de toutes les plaintes non réglées. À la deuxième étape, il est prévu que le Conseil entreprenne des consultations auprès des ministères, des syndicats et d'autres intéressés

de persécution fondée sur le sexe ». Pour rendre sa décision, la Commission s'est appuyée sur des instruments internationaux en matière de droits de la personne, dont la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, laquelle protège expressément les enfants contre tous les actes « cruels, inhumains ou dégradants ».

HARCELEMENT

Le harcèlement sexuel est un problème que le public connaît de longue date, mais ce n'est qu'en 1994 que son incidence a pu être analysée dans une étude spéciale menée par Statistique Canada. Cette enquête utilisait une définition large du harcèlement, qui comprenait des actes tels que les pressions exercées sur les femmes pour obtenir des rendez-vous ou des faveurs sexuelles, des attouchements importuns et des remarques déplacées à propos de leur corps ou de leur vie sexuelle. En tenant compte de tous ces critères, il a été signalé que près d'une Canadienne sur quatre croyait avoir été victime de harcèlement sexuel au travail (les harceleurs sont le plus souvent des collègues et des surveillants), et que 6 p. 100 des femmes faisant partie de la population active considéraient avoir été harcelées au cours des douze mois précédant l'enquête.

Deux décisions rendues cette année par un tribunal des droits de la personne ont aussi contribué à clarifier quels types d'actes peuvent constituer du harcèlement. Dans l'affaire *Charlotte Pond c. Société canadienne des postes*, Mme Pond alléguait que son surveillant se servait d'une statuette « pornographique » pour tenir des propos désobligeants à son endroit, et qu'il permettait l'affichage dans les locaux de travail de reproductions représentant des femmes nues. Lorsqu'elle s'était plainte de la situation aux responsables de la Société canadienne des postes, Mme Pond avait été mutée à une autre succursale postale, où se trouvaient la aussi des affiches de femmes nues. Il était demandé au tribunal de déterminer si la présence d'objets et d'affiches à caractère sexuel sur les lieux de travail constitue une forme de harcèlement sexuel ou non. Dans la décision qu'il a rendue au mois de juin, le tribunal a conclu que le fait de « tolérer de telles affiches de femmes nues ou des objets à caractère sexuel pouvant amener des commentaires désobligeants à l'égard des femmes travaillant dans des milieux d'hommes, empoisonnent le milieu de travail ». Le tribunal a déclaré en outre que ce type de matériel n'est pas seulement gênant pour les femmes et qu'il les déprécie.

Dans l'affaire *Swan c. Les Forces canadiennes*, un tribunal avait à juger un cas de harcèlement racial, mais ses conclusions étaient également fort importantes pour la question plus générale de savoir si, dans certains cas, ce type de conduite peut être assorti de circonstances atténuantes. Un des points importants était de savoir si des

ivre à ce moment-là qu'il ne savait pas ce qu'il faisait. La notion d'« automatisme » comme moyen de défense n'est pas nouvelle en soi, bien que, jusqu'ici, elle n'ait été que rarement invoquée avec succès. La Cour a statué que le défendeur devrait être autorisé à soulever une telle notion en preuve et elle a ordonné la tenue d'un autre procès, en émettant toutefois l'opinion qu'un état d'ébriété extrême peut servir de moyen de défense, mais seulement s'il peut être prouvé que l'accusé se trouvait dans un état d'intoxication tel qu'il lui était impossible de savoir qu'il commettait un acte prohibé. L'hypothèse voulant que ce moyen de défense ne servirait qu'en de très rares occasions (c'est le cas jusqu'ici dans d'autres instances) a été quelque peu ébranlée dans des causes entendues ultérieurement par des tribunaux d'instance inférieure, où des circonstances analogues ont été présentées avec succès comme moyen de défense.

Le juge Peter Cory, exprimant l'opinion de la majorité de la Cour suprême sur l'affaire dont elle était saisie, a fait remarquer « que le législateur a toujours la possibilité d'adopter une disposition législative qui criminaliserait la perpétration d'un acte prohibé lorsque l'auteur est en état d'ébriété. » De son côté, s'exprimant au nom de la minorité, le juge John Sopinka a fait remarquer que la Commission de réforme du droit avait recommandé que le législateur fasse de l'intoxication dangereuse une nouvelle infraction. En novembre, le ministre de la Justice a déposé un document de travail exposant diverses possibilités pour contrer une défense d'ébriété; l'une d'elles préconise de créer un nouveau crime : l'intoxication criminelle. Le Ministre a annoncé plus tard qu'il déciderait, au début de 1995, comment procéder.

Une forme différente de violence, qui se complique de nuances culturelles, est celle de la mutilation génitale des femmes. Non seulement cet acte est un affront direct aux droits d'une enfant à la sécurité, mais il viole indubitablement le droit d'une femme à un traitement égal. Cette question ne peut donc échapper à l'attention de la Commission, même si, de prime abord, elle relève du Code criminel. Peu importe l'opinion que l'on a de l'universalité des valeurs relatives aux droits de la personne, cette pratique est inacceptable, et il faudrait que les autorités de la santé publique se donnent pour priorité d'instituer un programme éducatif énergique.

Le problème de la mutilation génitale peut avoir d'autres répercussions. Au mois de mai, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a été saisie d'un cas où une mère soutenait que sa fille subissait la forme la plus atroce de mutilation génitale si les autorités canadiennes l'obligeaient à retourner en Somalie. La Commission a conclu que ce pays n'avait aucune protection adéquate contre l'infibulation et a accepté d'accorder le statut de réfugié à la mère et à son enfant au motif que l'acte en question constitue « une forme

juridiques, par exemple, se caractérisent par des différences nettement marquées et une inégalité de traitement. Il est donc raisonnable que nous examinions, d'un point de vue tout à fait féminin, où se situent les femmes sur le plan des droits humains.

En mars, le Canada a accueilli favorablement la nomination, par la Commission des Nations Unies, d'un Rapporteur spécial sur la violence faite aux femmes, en se félicitant du rôle qu'il a joué en vue de la création de ce poste. Ce dernier a été confié pour une période de trois ans à Mme Radhika Coomaraswamy, directrice du *International Centre for Ethnic Studies* du Sri Lanka qui, prévoit-on, recommandera des mesures, tant au niveau national qu'international, pour lutter contre la violence faite aux femmes. Parallèlement, la Commission canadienne des droits de la personne, de concert avec d'autres organismes canadiens, s'est consacrée aux préparatifs de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, qui se tiendra à Beijing en septembre 1995. Dans le cadre de ces préparatifs, le Canada a établi un rapport sur la situation des femmes au pays. Parmi les sujets d'ordre plus général dont traite ce document, on retrouve toutes les formes de violence et de harcèlement, les questions de santé, la situation de la femme sur le plan de l'emploi et l'égalité de la femme devant la loi. Ces sujets serviront de cadre utile aux observations qui suivent.

VIOLENCE

Le problème de la violence faite aux femmes n'est pas exclusif à un pays quelconque. Aussi pacifiques que nous puissions être, le Canada ne fait pas exception à la règle : même si les chiffres exacts ne font pas l'unanimité, un rapport de Statistique Canada publié au mois de mars démontre clairement que beaucoup de Canadiennes sont l'objet de violences de toutes sortes. Au cours de l'année, la Cour suprême a aussi rendu un certain nombre de décisions liées à ce problème. Le premier cas est celui d'un homme condamné en vertu du *Code criminel* pour avoir agressé sexuellement sa belle-fille, et dont la Cour d'appel avait annulé la condamnation au motif qu'il aurait fallu faire la preuve que la femme en question s'était opposée à l'agression pour pouvoir confirmer l'inculpation. La Cour suprême a rejeté cet argument et conclu que la Cour d'appel avait « commis une erreur en statuant qu'une victime doit opposer un minimum de résistance, par des paroles ou des gestes, et que l'absence de résistance équivaut à un consentement ».

Une autre décision de la Cour suprême a eu des répercussions d'un autre ordre, imprévues celles-là. Dans cette affaire, l'accusé était inculpé d'agression sexuelle envers une femme de 65 ans se déplaçant en fauteuil roulant. Il alléguait pour sa défense qu'il était tellement

réparer les actes xénophobes les plus flagrants commis autrefois. Mme Finestone recommandait que plusieurs fois dans le passé, et pas toujours en temps de guerre, notre façon de faire en ce pays « ne reflétait aucunement notre engagement collectif actuel en matière de justice humaine ». Le gouvernement s'est néanmoins senti obligé de rejeter les demandes de réparation financière que des communautés lui avaient soumises. Il a plutôt choisi de reconnaître ses obligations envers la nécessité d'éviter que de tels torts ne se répètent dans l'avenir en luttant contre le racisme, les préjugés et la discrimination, et en procédant à la création d'une Fondation canadienne des relations raciales, qui s'efforcera d'éliminer le racisme au Canada. De nombreux éditorialistes et commentateurs de la presse ont formulé l'opinion que rien ne pourra jamais réparer vraiment ou excuser convenablement les actes de xénophobie commis par l'État et qu'un dédommagement pécuniaire ne serait, dans les circonstances, ni possible ni approprié; mais, naturellement, la décision a été plutôt mal reçue par certaines des communautés en cause.

La diversité culturelle tient désormais une place importante dans la réalité canadienne, et elle a indubitablement enrichi le pays. Le pluralisme social et un fort noyau de valeurs collectives vont de pair dans la vie de la plupart des Canadiens et Canadiennes. Mais plus notre société se diversifie, plus nous devons faire d'efforts pour nous assurer que toutes nos communautés ethniques se sentent accueillies d'une manière égale, intégrées d'une manière égale et responsables d'une manière égale envers le bien commun et une compréhension mutuelle des valeurs canadiennes. À l'étranger comme ici, l'expérience nous montre qu'il serait erroné de présupposer que le pluralisme démocratique et le sentiment de loyauté mutuelle iront automatiquement de pair. Si le Canada contemporain incarne de diverses façons le fait qu'il est possible de concilier la diversité et des valeurs communes, nous ne pouvons nous permettre de présupposer qu'il s'agit d'un fait acquis. Il reste encore énormément de travail à accomplir pour faire comprendre à tous les Canadiens ce que signifie précisément notre engagement envers une plus grande solidarité sociale, et que cet engagement nous sert bien.

Cette année, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a officiellement reconnu que les droits des femmes font partie intégrante des droits humains. D'aucuns pourraient s'interroger sur la nécessité de fournir une telle précision. Pour répondre succinctement, disons qu'elle reconnaît que si en principe, les êtres humains sont censés « naître libres et égaux », ils n'ont guère le même statut lorsqu'il s'agit d'égalité des chances : en effet les modalités de participation des femmes et des hommes au sein des structures économiques, sociales et

lignes téléphoniques qui diffusaient de la propagande haineuse et qui ne cessaient de dénigrer des groupes minoritaires vulnérables. Nos interventions sont expliquées en détail au chapitre V, mais dans l'ensemble, nous pouvons d'ores et déjà constater que nos efforts commencent à porter fruit. On fait beaucoup de cas des arguments voulant que la haine, le cas échéant, existe dans l'esprit de l'individu et que le système juridique ne peut sanctionner comme il se doit ses manifestations. Le spectre de la coercition idéologique, comme celui de la censure, tourne donc en dérision la notion même de protection des droits de la personne. Mais il faut faire parfaitement comprendre que nous ne cherchons pas ici à sonder les reins et les cœurs, pas plus qu'à tenter d'étouffer les débats légitimes, si controversés soient-ils, sur le sujet, ou à pallier l'absence de rectitude politique dans ces propos. Notre objectif est plutôt d'entraver la propagation de la haine et de mettre fin aux campagnes pernicieuses menées à cette fin. Ainsi placée en perspective, l'interdiction qui trappe les lignes téléphoniques servant à diffuser des messages haineux n'est pas en soi une restriction importante ou intolérable à la liberté d'expression. Parallèlement, cette mesure livre un message à tous les Canadiens, car une société qui ne fait rien pour atténuer la promotion malveillante du racisme expose à des risques bien plus que ses minorités.

ÊTRE CANADIEN

La thèse voulant qu'il n'y ait qu'une seule façon d'être un bon Canadien, c'est-à-dire se conformer aussi rapidement et discrètement que possible aux moeurs qui prévalent, compte encore beaucoup d'adeptes. L'idée que d'autres façons de faire ne soient pas « canadiennes » a été rejetée en juillet par la juge Barbara Reed, de la Cour fédérale, lorsqu'elle a confirmé une décision de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'autoriser les agents sikh à porter le turban avec l'uniforme. Loin de compromettre la neutralité du corps de police, la décision de la GRC reposait sur l'opinion qu'interdire le port du turban serait un geste discriminatoire envers les Sikhs et que, selon les propres termes du juge Reed [TRADUCTION], « de toute façon, le port du turban serait le signe d'une acceptation du caractère multiculturel actuel du Canada ». C'est que ce pluralisme culturel n'est pas une idée à la mode que des politiciens opportunistes ont imposée aux Canadiens; il s'agit plutôt d'un fait inéluctable dont on peut tirer profit ou, que l'on peut laisser devenir une source de discorde, à notre guise. La GRC a choisi judicieusement la bonne voie.

Pour les lecteurs qui ne le sauraient pas encore, il y a lieu de répéter que le Canada ne s'est pas illustré au cours de son histoire comme un des lieux où les minorités ethnoculturelles bénéficiaient d'un accueil uniforme et généreux. Dans une déclaration faite en décembre, la secrétaire d'État au multiculturalisme, Mme Sheila Finestone, tentait de répondre à la question de savoir comment nous pourrions

On ne peut vraiment s'empêcher de penser que la stratégie gouvernementale tend notamment à calmer les craintes injustifiées de voir supposément le pays ouvrir grandes ses portes à des hordes de parasites irresponsables. S'il est important de préciser les règles du jeu, il est tout aussi impératif de *ne pas* renforcer en même temps les stéréotypes xénophobes. Comme le souligne un récent rapport de B'nai B'rith Canada [TRADUCTION]: « Le Canada n'abrite pas de parti populaire d'extrême-droite; il ne compte que de petits groupes d'intolérants, et aucune personnalité canadienne n'épouse ouvertement une politique sectariste. » Il existe néanmoins dans notre société des préjugés latents et envahissants, qui font que des minorités ethniques ou religieuses disposant d'une plus ou moins grande visibilité sont victimes de discrimination. En adoptant une attitude plus ferme en matière d'immigration, le gouvernement doit accepter en retour de veiller à ce que les néo-Canadiens jouissent d'une occasion juste et amicale de devenir partie intégrante de leur pays d'adoption.

PROPAGANDE HAINEUSE

Un des moyens d'y parvenir est de juguler les marchands de haine qui cherchent à marginaliser ceux qui n'entrent pas dans leur moule restrictif. Les démocraties libérales répugnent fortement, et avec raison, à censurer les opinions personnelles, aussi odieuses soient-elles, mais nous devons aussi nous demander où se situent nos responsabilités publiques. Il faut certainement être crédule pour croire que toute incitation à la violence sera automatiquement filtrée grâce au jugement sévère de citoyens raisonnables, ce qui la rendra inoffensive pour le bien public. Si, en règle générale, l'élargissement des libertés civiles est une excellente chose en soi, nous sommes néanmoins déterminés à assurer la protection des groupes qui en ont le plus besoin.

Le Parlement a jugé utile, il y a plus de quinze ans, d'accorder une certaine protection en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux victimes potentielles d'appels téléphoniques qui sont de nature à les exposer à de la haine ou du mépris du fait de leur race, de leur religion ou de tout autre motif de discrimination reconnu. Si les législateurs ont limité cette protection aux appels téléphoniques haineux, c'est plus en raison de la structure même du système de chevauchement des compétences qu'en raison de la conviction que les lignes téléphoniques sont les seuls instruments de propagation de la haine. On pourrait débattre sans cesse de la question de savoir si cette mesure est insuffisante ou excessive, mais il faudrait dire qu'en pratique, elle a été utile aux groupes visés et a contribué en général à la crédibilité des efforts faits en faveur du respect des droits de la personne.

En 1994, la Commission a continué d'utiliser les pouvoirs restreints dont elle dispose pour surveiller et, dans certains cas, faire fermer des

Canada, les résidents nés à l'étranger sont nettement sous-représentés parmi les personnes incarcérées pour des infractions criminelles graves ». Ceux-ci sont, en revanche, plus vulnérables aux préjugés discriminatoires qui ont cours dans le système et sont des cibles faciles pour ceux qui ont besoin d'un bon émissaire afin de justifier leurs propres échecs. Une grande part de l'inquiétude manifestée au sujet de la capacité du Canada d'absorber un nombre indéterminé d'immigrants ou de réfugiés a peu à voir avec le nombre ou la qualité de ces nouveaux arrivants; ce sentiment est probablement davantage le reflet d'un fossé entre le comportement réel des Canadiens et leurs convictions déclarées en matière d'égalité et de non-discrimination.

D'où l'importance d'exprimer notre position avec fermeté et objectivité au sujet des possibilités et des responsabilités liées à la citoyenneté et à l'immigration. Vers la fin de 1994, le gouvernement a divulgué sa stratégie à long terme, en indiquant que son programme relatif à l'immigration et à la citoyenneté « est une expression des valeurs nationales du Canada, tant pour les Canadiens que pour les citoyens du monde entier ». Il a toutefois averti que son programme « doit non seulement être équitable et humain, mais il doit aussi tenir compte de nos moyens tout en demeurant viable ». Cette déclaration dénote la volonté du gouvernement de tenter de concilier l'atteinte simultanée de divers objectifs auxquels il s'est engagé, soit les objectifs suivants :

- accueillir davantage d'immigrants qui sont en mesure de « contribuer au développement économique et social du Canada »;
- améliorer l'efficacité et la rentabilité des services d'établissement;
- appliquer un programme familial énergique tout en gérant mieux les ententes de parrainage;
- « remplir la mission humanitaire du Canada » tout en s'attaquant aux causes mêmes des migrations forcées, et traiter d'une manière plus uniforme les cas de réfugié;
- renforcer la lutte contre les auteurs de crimes graves qui abusent des programmes canadiens destinés aux réfugiés et aux immigrants, et clarifier les procédures de renvoi de ces individus; enfin et surtout
- réduire les objectifs quantitatifs d'immigration du Canada pour l'avenir prévisible.

Dans les circonstances, nous ne devrions pas non plus nous dérober à d'autres questions délicates et plus vastes qui sont liées à la race et à l'appartenance ethnique. Le Canada possède-t-il une politique cohérente et défendable à propos de l'intégration méthodique des immigrants et des réfugiés? Pouvons-nous faire davantage pour nous débarrasser des idées fausses qui font que certains d'entre nous doutent encore de la valeur de l'immigration au Canada et de la contribution des immigrants et des réfugiés à la société canadienne? Existe-t-il vraiment une limite au degré de diversité ethnoculturelle que notre société peut absorber? Et comment faire pour empêcher que le type de négativisme qui prévaut actuellement bouleverse la véritable égalité des chances sur laquelle repose notre société et, ce faisant, bat en brèche les valeurs mêmes qu'un grand nombre d'entre nous reconnaissons comme faisant honneur au Canada.

Pour chaque statistique officielle montrant que les immigrants et les réfugiés ont presque toujours été un atout pour la société canadienne, on trouve en contrepartie deux ou trois anecdotes au sujet de présumés abus des services sociaux. Il est donc nécessaire de remettre les pendules à l'heure : rien ne prouve d'une manière sûre qu'un nombre disproportionné d'immigrants ou de réfugiés abusent du système ou enfreignent la loi. Ce serait plutôt le contraire, comme semblent l'indiquer les faits connus. Une étude approfondie, réalisée entre 1981 et 1991, sur l'intégration des « réfugiés de la mer » montre, par exemple, qu'en moyenne ces personnes avaient eu moins recours à l'aide sociale et aux prestations d'assurance-chômage que l'ensemble des Canadiens, et que leur degré d'utilisation des services de santé s'équivalait. Un rapport de Statistique Canada publié en juillet et intitulé *Evaluation de la population immigrante au Canada* confirme également que, comparativement à leurs homologues canadiens, les immigrants tendent à être plus instruits, qu'il y a plus de chances qu'ils fassent partie de la population active et qu'ils vivent plus souvent au sein d'une unité familiale stable.

En règle générale, la Commission soutient les efforts du gouvernement en vue d'élaborer une stratégie plus cohérente en matière d'immigration et de citoyenneté qui, tout en faisant ressortir les avantages d'être des membres actifs de la société canadienne ainsi que les responsabilités qui en découlent, mette l'accent sur le lien de l'équité et du respect mutuels qui fait que nous acceptons de vivre ensemble. Les aspects de la stratégie proposée ne sont cependant pas tous aussi attrayants. Nous nous préoccuons plus particulièrement des efforts faits pour améliorer « le système de signalement des criminels et des personnes qui représentent un danger pour la sécurité », et qui peuvent se solder par des « entorses » aux droits de la personne, entorses qui, si elles ne sont pas intentionnelles, sont issues des pratiques bureaucratiques. Selon la nouvelle stratégie du gouvernement en matière d'immigration, « au

nouvelle *Loi sur la citoyenneté*, la Commission en a profité pour faire ressortir deux des principes liés aux droits de la personne que sont l'égalité de traitement et la non-discrimination, lesquels principes, au niveau du discours officiel à tout le moins, sont censés lier les Canadiens dans un respect collectif de tout ce qui peut distinguer les êtres humains.

L'un des aspects qui, en pratique, continue de mettre à l'épreuve notre détermination à respecter ces principes est la mesure dans laquelle nous sommes prêts à accorder à des non-citoyens qui se trouvent en sol canadien la protection de nos garanties d'égalité. La Charte dispose clairement que quiconque a partie liée avec l'État canadien a le droit d'être traité en fonction des mêmes normes non discriminatoires qui s'appliquent aux citoyens canadiens, et ce, même si la personne en question ne possède pas le statut de citoyen ou de résident permanent du Canada. De la même façon qu'il n'existe absolument rien dans les lois ou les traditions canadiennes qui puisse justifier que l'on réserve un traitement différent à certaines personnes, qu'elles aient la citoyenneté canadienne depuis peu ou depuis longtemps, il est inexcusable de manquer de respect ou de considération envers les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne, simplement à cause de leur race, de leur religion ou de leur origine nationale. Agir de la sorte est un acte de mépris envers les droits de la personne et n'est pas digne d'un pays qui aspire à jouer un rôle de chef de file dans ce domaine. Il existe bien sûr des prérogatives, comme le droit de vote, que seule la citoyenneté procure, mais cela ne modifie pas les devoirs fondamentaux que nous avons les uns envers les autres êtres humains.

L'année 1994 a fourni plusieurs exemples qui contribuent à mettre en évidence le fait que les Canadiens ne croient pas tous que les droits fondamentaux transcendent les frontières nationales. L'exemple le plus frappant nous a probablement été fourni par la grande attention médiatique entourant les procédures intentées en cour martiale contre des soldats canadiens, accusés d'avoir tué un jeune Somalien pendant qu'ils étaient en fonction dans ce pays. Ces procès en cour martiale ont ébranlé la confiance de bien des observateurs, non seulement envers la discipline des Forces armées mais aussi envers le climat moral qui y règne en général, lequel peut transformer la torture et le meurtre d'un être humain terrorisé en une simple occasion de prendre des photos macabres. Et au delà de la répugnance que nous avons ressentie à l'égard des individus directement concernés, certains aspects de cette affaire hanteront notre conscience collective pendant encore de longues années : le soupçon que ces agissements étaient intrinsèquement racistes; des questions quant à une présumée complicité institutionnelle, qui aurait permis la perpétration de tels actes; le sentiment inquietant que des incidents de cette nature sont plus que des aberrations isolées.

sans exception : raciales, religieuses, sexuelles et culturelles, un fait qui ajoute aux actes criminels une teinte de malveillance antisociale, qui, reconnaît-on souvent, justifie un traitement particulier au moment de déterminer la peine qui sera imposée.

Entre-temps, diverses voix ont réclamé — et obtenu dans une certaine mesure — que l'on apporte au Règlement canadien en matière d'immigration des changements apparemment motivés par la volonté de faire écho à la perception voulant que l'admission d'immigrants et de réfugiés au pays dépasse dangereusement, en termes de nombre et de nature des nouveaux arrivants, la capacité d'accueil du pays. En outre, des variations manifestes dans la composition de la population d'immigrants alimentent ces dernières années le débat public. Quoi qu'il puisse dire notre mythologie officielle, le Canada n'a jamais réservé un accueil égal à tous ses immigrants, et l'accent mis, au cours des dernières décennies, sur l'arrivée d'immigrants en provenance de lieux dits « non traditionnels » — l'Asie, l'Afrique et les Antilles — a sans doute contribué à aggraver cette tendance à la discrimination.

De telles distinctions sociales ne se limitent toutefois pas aux nouveaux immigrants, et cela s'est confirmé à Calgary, en juin dernier, au congrès national de la Légion royale canadienne, où l'on a pu voir à l'œuvre un autre exemple classique de raisonnement ou de démarche qui s'appuie sur des contradictions flagrantes. Les membres ont en effet rejeté une motion qui aurait permis aux sections locales d'autoriser les anciens combattants sikh et juifs à porter leur coiffure traditionnelle dans les salons de la Légion. Tout en soutenant que le fait de se découvrir constitue une marque fondamentale de respect envers leurs camarades tombés au combat, les membres de certaines sections de la Légion ont aussi indiqué clairement que, s'ils tolèrent le port de certains couvre-chefs tels que des chapeaux de cow-boy, ils s'objectent à l'intrusion de coutumes dites « étrangères » dans un cadre typiquement « canadien ». Il faut dire que la Légion a été vertement prise à partie par la grande majorité des médias pour cette démonstration d'insensibilité et de recours aux faux-fuyants, mais cela ne l'a pas empêchée de recevoir un appui considérable pour sa prise de position.

Aussi exaspérantes qu'elles puissent être, de telles situations ne seraient qu'insignifiantes si elles n'avaient pas des répercussions plus vastes. Elles sous-entendent en effet que les Canadiens hiérarchisent implicitement leurs préférences ethniques ou religieuses, et que quelques groupes dominants sont capables d'orchestrer et de rationaliser de vagues sentiments xénophobes au détriment des minorités les plus visibles. La Commission, à l'instar d'autres intervenants, a eu l'occasion d'exprimer son point de vue à cet égard, au mois de juin, devant le Comité permanent sur la citoyenneté et l'immigration. Le Comité désirant principalement jeter les bases d'une

que nous ne perdions pas de vue cette réalité. La rhétorique dont nous usons pour défendre les « valeurs canadiennes » pourrait, somme toute, très bien servir à masquer notre intolérance vis-à-vis de tout ce qui n'est pas à notre image, plutôt qu'à exprimer notre adhésion aux valeurs humaines élémentaires qui transcendent nos différences.

LE DÉBAT SUR LE PATRIMOINE

Le Parlement a eu souvent l'occasion de se pencher sur ce sujet en 1994, mais la principale occasion d'en débattre lui a été fournie lors du dépôt du projet de loi visant la création du nouveau ministère du Patrimoine canadien; les députés de tous les partis ont pu ainsi se prononcer sur le mandat du Ministère, qui consiste à « susciter un profond sentiment d'identité et d'appartenance » chez les citoyens canadiens.

Un aspect de ce débat a retenu tout particulièrement l'attention de la Commission. Il consiste principalement à se demander *comment* les Canadiens envisagent de concilier la diversité grandissante des communautés culturelles, qui considèrent aujourd'hui le Canada comme leur patrie, et la nécessité qui appelle chacun de nous à aspirer à une plus vaste communauté de vues et à une allégeance collective en tant que citoyens. Nous doutons fort que même les plus éminents spécialistes de la culture puissent donner un jour une définition toute simple des mots « Canada » ou « Canadien ». Par contre, nous sommes parfaitement convaincus que les Canadiens de toute couleur, croyance et conviction sont unis par des liens sociaux qui leur permettent de vivre en relative harmonie les uns avec les autres. Même si nos points de vue sont diamétralement opposés sur une question donnée, nous convenons généralement de respecter les mêmes règles du jeu. Et plus souvent qu'autrement, il s'agit de règles relatives aux droits de la personne. Nous reconnaissons que nous ne sommes pas tous semblables, mais nous essayons aussi de faire l'impossible pour ne pas que nos différences nous divisent.

DES PAROLES ET DES ACTES

À l'occasion du discours du Trône, le gouvernement a exprimé son intention de proposer de nouvelles mesures concernant les crimes à caractère racial et religieux ou animés par toute autre forme de haine. Au mois de juin, des modifications ont été apportées au *Code criminel* qui permettront désormais à un tribunal de tenir compte de ce que l'on appelle les « motifs haineux » dans la détermination d'une peine. Ces modifications se sont plus tard révélées une pomme de discorde, non pas tant à cause de leur dimension ethnoculturelle, que de l'inclusion de l'homosexualité parmi les cibles possibles d'activités haineuses. Cela amène bien sûr à dire que l'incitation à la haine vise toutes les minorités

RACE, ORIGINE ET RELIGION

Réduits à leur plus simple expression, les droits de la personne visent à protéger la dignité et la valeur de l'individu en tant qu'être humain. Toute aussi diversifiée que puisse être notre espèce, tous les êtres humains méritent le même degré de respect. Mais un large fossé sépare souvent nos convictions à cet égard et notre façon de nous comporter dans la vie de tous les jours. Les Canadiens sont arrivés à se donner une réputation de gens ouverts aux différences raciales et culturelles, mais ils ne la méritent parfois pas autant qu'ils le pensent. Notre faculté de nous illusionner n'a sans doute rien d'habituel, mais lorsqu'il s'agit de régler d'une manière pratique des questions politiques épineuses que l'immigration, l'emploi et les services sociaux, il vaudrait mieux

d'ailleurs. Nous continuons donc de soutenir que seule une réponse compatissante et raisonnée aux aspects complexes du problème posé par le sida a un sens quelconque, non seulement dans le contexte de la pandémie en cours, mais aussi dans celui des efforts faits pour s'attaquer au problème au Canada. Dans cet esprit, nous sommes encore loin de réaliser les promesses du Sommet de Paris, et seule la vigilance exercée par le public fera en sorte que nous fassions des progrès dans cette voie.

Immigration

En septembre, la Chambre a été saisie d'une motion exhortant le gouvernement à exiger que l'on soumette à un test de séropositivité tous les candidats à l'immigration au Canada, et à prévoir dans la *Loi sur l'immigration* l'inclusion des résultats d'analyse positifs parmi les motifs de refus d'admission. Dans le cadre de leurs arguments visant à s'opposer à la motion, d'autres députés ont soutenu que celle-ci trahissait une ignorance du sida et qu'elle renforçait des stéréotypes discriminatoires. Ils ont également fait valoir que la décision de soumettre systématiquement tous les immigrants à un test de séropositivité serait de nature politique et ne reposerait pas sur des motifs d'ordre économique. S'il fallait envisager, principalement pour ces raisons, de faire subir des tests de dépistage de la séropositivité ou du sida, cela voudrait dire qu'il faudrait aussi faire subir des analyses de dépistage d'autres affections médicales graves, sans parler des tests administrés à de nombreux visiteurs provenant des États-Unis et d'ailleurs.

détenus et que dans certains cas, on va même jusqu'à renseigner ces derniers sur les façons de nettoyer les aiguilles. On aurait pu espérer que les leçons tirées de l'Enquête sur le système canadien d'approvisionnement en sang, au sujet des répercussions de retards superflus, auraient incité les autorités compétentes à prendre des mesures plus fermes à cet égard.

La Journée mondiale du SIDA — le 1^{er} décembre — a été marquée par la Déclaration du Sommet de Paris portant sur cette question. Les quarante-deux Etats qui y participaient, dont le Canada, y ont proclamé à cette occasion leur détermination « à faire en sorte que toutes les personnes vivant avec le VIH/SIDA puissent exercer pleinement et en toute égalité leurs droits et libertés fondamentales, sans distinction et en toutes circonstances (...) ».

Les signataires ont entrepris, dans le cadre de leurs politiques nationales, de protéger et de promouvoir les droits des particuliers en leur garantissant une protection égale en vertu de la loi sur le plan de l'accès aux soins de santé, ainsi que sur les plans du droit à l'emploi, à l'instruction, au transport, au logement et à l'assistance sociale. Le document met aussi l'accent sur la nécessité d'aborder la prévention de l'infection par le VIH et le sida en améliorant la situation, l'instruction et les conditions de vie des femmes. Le Premier ministre du Canada a fait part de sa satisfaction devant l'importance accordée aux propositions qui traitent de ces questions interpellées que sont l'éthique, les droits de la personne et les problèmes des populations les plus vulnérables, notamment les jeunes et les femmes, et il a ajouté que son gouvernement était résolu à prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration. Quant à nous, nous sommes encouragés par les efforts faits par la communauté internationale pour situer la propagation de l'infection au VIH et du sida dans le contexte social plus global des droits de la personne et nous formons l'espoir que l'on se souciera tout autant de prendre à l'échelon national des mesures complémentaires énergiques.

Le sida dans les prisons

Parmi les groupes vulnérables figurent certes ceux qui exercent un contrôle limité sur leur milieu de vie. L'an dernier, nous signalions à cet égard la publication par le Comité d'experts sur le sida et les prisons des résultats de ses travaux sur la protection de la santé des détenus et du personnel carcéral, ainsi que sur la prévention de la transmission du VIH dans les établissements correctionnels fédéraux. Le Service correctionnel du Canada (SCC) a formulé en mars ses observations à la suite du dépôt du rapport du Comité, et s'il a adopté certaines des recommandations, d'autres propositions clés ont été soit rejetées, soit soumises à un examen plus approfondi. Notre inquiétude est fort simple : il existe des preuves importantes que la consommation de drogue par voie intraveineuse contribue nettement à la transmission du VIH dans les prisons, surtout lorsque les détenus ne disposent pas de seringues propres ou de matériel de nettoyage d'aiguilles. Le Comité d'experts a fait valoir que la Finlande, la Norvège, le Portugal et l'Espagne sont au nombre des pays qui procurent de l'eau de javel aux

disciplinaires à l'endroit d'un employé membre de son effectif ou de le congédier, et ce pour cause de toxicomanie. Par ailleurs, aucun argument convaincant ne nous a encore été soumis à l'appui de la volonté de soumettre des secteurs entiers d'activité ou de vastes groupes d'employés à des mesures de dépistage générales. Ni la nature du problème de la drogue au Canada en général ni son incidence dans des professions particulières ne justifient la mise en œuvre de telles mesures. Il existe, pour garantir la sécurité et l'efficacité d'un organisme, des moyens différents et bien moins importants d'obtenir des renseignements pertinents sur l'aptitude d'une personne à occuper un emploi. Ces moyens sont variés et peuvent prendre la forme d'épreuves de la coordination entre la main et l'œil à l'évaluation normale du stress et de la fatigue, ou se résumer simplement au fait de garder l'œil ouvert pour relever des signes de consommation abusive d'une substance quelconque.

Mais très de redites. Les lecteurs sont en droit de se demander pourquoi un tribunal canadien des droits de la personne a décrété, en septembre, que la politique de la Banque Toronto-Dominion d'imposer des analyses d'urine aux candidats à un emploi n'entreignait pas la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il s'avère que cette décision n'avait rien à voir avec le bien-fondé de nos arguments, soit que la Banque fondait son action sur des présomptions fort subjectives, et qu'elle n'avait pu faire la preuve que l'ampleur de la consommation de drogue au sein de l'établissement pouvait justifier la politique en vigueur ou qu'il existait une relation de cause à effet entre les infractions constatées et la consommation de drogue — tous arguments que le tribunal a acceptés. Ce dernier a cependant jugé que ces points n'étaient pas déterminants puisqu'il concluait à l'absence de discrimination réelle en matière d'emploi. Il a fait remarquer que toute personne qui signalait un engagement à subir des analyses et qui refusait plus tard d'obtempérer se trouvait, en fait, à être congédiée pour rupture de contrat. Quant aux personnes congédiées, conformément à la politique, à la suite d'une série de résultats d'analyse positifs, le tribunal a statué que le motif du congédiement était le fait d'avoir consommé de façon persistante une substance illicite, et non celui d'être toxicomanes.

Nous croyons que la première conclusion suscite des difficultés particulières, car elle implique que des personnes peuvent renoncer aux droits que leur confère la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette conclusion est à notre avis indéfendable en principe ou en droit. Il est en effet inconcevable que l'on puisse faire pression sur les Canadiens de façon à les faire renoncer à l'exercice de leurs droits afin d'obtenir un emploi, tout aussi difficile que puisse être la conjoncture économique. La Commission a donc demandé que la décision du tribunal soit soumise à une révision judiciaire.

accessible aux personnes sourdes ou malentendantes, ainsi que de continuer de surveiller les progrès techniques ou les autres faits nouveaux dans les deux domaines susmentionnés. Les questions clés qui se posent à cet égard sont celles de la mise en œuvre de mesures d'adaptation raisonnables, et de la détermination de la mesure dans laquelle une initiative de ce genre imposerait une contrainte financière excessive au fournisseur de services.

Aux termes d'une plainte analogue déposée contre la Chambre des communes, il appert qu'un certain nombre de difficultés empêchent cette dernière de fournir des services d'interprétation gestuelle ou de sous-titrage codé pour toutes ses délibérations dans les deux langues officielles, la plus grande étant le coût estimatif de ces services. Il importe de tenir compte des aspects économiques fondamentaux en cause ici et de peser le pour et le contre en comparant le nombre de personnes touchées et la capacité qu'offre la technique actuelle de répondre aux besoins par rapport aux coûts éventuels de différentes solutions. Il faut également considérer si un recours plus généralisé au seul sous-titrage ne représenterait pas, dans les circonstances, la meilleure mesure d'adaptation globale.

Ce dernier point est celui qui suscite le plus de discussions. Pour certaines personnes sourdes, la fourniture de services d'interprétation gestuelle, comme langue première ou principale, est une condition *sine qua non* de leur égalité d'accès. Pour d'autres, l'amélioration des niveaux d'alphabétisation des personnes atteintes de surdité prélinguistique est la clé qui mène à des conditions d'accès semblables à celles qui prévalent partout ailleurs. Et si le sous-titrage ne répond manifestement pas aux besoins des analphabètes fonctionnels, certains indices laissent croire qu'il peut aider à améliorer leurs capacités de lecture et d'écriture. Les techniques futures aideront peut-être à régler le problème, mais, dans l'état actuel des choses, le coût de la fourniture de services universels d'interprétation gestuelle semble rendre cette solution démesurément coûteuse. Reste la question de savoir ce que prescrit précisément la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à cet égard, si nous voulons répondre à un coût abordable à tous les besoins des personnes sourdes.

DÉPISTAGE DES DROGUES

Aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la toxicomanie est considérée comme une déficience et ce afin d'assurer une protection contre la discrimination exercée à l'endroit de ses victimes. Il ne s'agit donc pas là d'une interprétation arbitraire de la part de bureaux supérieurs ou même des tribunaux, mais d'une volonté ferme de la part du législateur. Il nous faut donc contester toute décision, dans un cas comme dans l'autre, que prendrait un organisme de rejeter un candidat à un poste, de prendre des mesures

En octobre dernier, le Comité consultatif sur le transport accessible, qui relève du ministère des Transports, s'est vu confronter à l'intention de l'État de privatiser 100 des 126 aéroports relevant directement du gouvernement fédéral. Ce faisant, il a pris en considération les arguments de groupes de personnes handicapées, qui croient qu'une telle politique peut mener peu à peu à une suppression des normes d'accessibilité que ces aéroports ont déjà atteintes. Le Comité a recommandé que le Ministère continue de surveiller les répercussions possibles de cette politique sur les aéroports, auparavant possédés ou exploitées par le gouvernement fédéral, et qu'au fur et à mesure de la conclusion par ce ministère d'ententes de vente ou de location concernant ces aéroports, il devrait veiller au respect et au maintien de ces services par les entrepreneurs. Le Comité a également recommandé que l'ONT dépose le plus rapidement possible les dispositions réglementaires sur l'accessibilité non encore soumises à son examen, vu que la privatisation pourrait entraîner une réduction de cette accessibilité. Ces suggestions nous paraissent raisonnables. Nous souhaiterions aussi voir l'inclusion des normes d'accessibilité dans les ententes de location ou d'achat de chaque aéroport privatisé.

SUPPORTS DE SUBSTITUTION

En 1990, la Commission a mené une étude sur les publications disponibles sur support de substitution que les ministères et organismes fédéraux fournissent aux personnes aveugles ou malvoyantes. Cette question a été revue en 1994, et nous sommes heureux de signaler que des progrès considérables ont été accomplis à cet égard. Les résultats préliminaires laissent croire que le fait de demander un document sur un tel support n'est toujours pas aussi simple que ce pourrait l'être. Le personnel était davantage au fait des besoins et était, dans de nombreux cas, capable d'y répondre, mais le contrôle de la qualité, les délais d'exécution et le respect du choix du support privilégié par le client continuaient de susciter des difficultés.

Cette année, la Commission a étudié un certain nombre de plaintes portant sur la disponibilité de services d'interprétation gestuelle et de sous-titrage codé d'émissions de télévision. Nous avons rejeté une plainte portée contre plusieurs diffuseurs, qui avait trait à l'absence de services d'interprétation gestuelle. Le plaignant alléguait que les personnes sourdes depuis la naissance ou que celles qui le sont deviennent en bas âge ne peuvent « regarder et écouter » les émissions de télévision sans services d'interprétation gestuelle; comme elles n'ont jamais bien appris à lire ou à écrire, le sous-titrage codé n'est pas une solution viable. La Commission a conclu que, malheureusement, il n'existe à l'heure actuelle aucun moyen technique qui permettrait de fournir d'une manière rentable de tels services. Par ailleurs, nous estimons que les diffuseurs se trouvent dans l'obligation de tout mettre en œuvre pour diffuser des émissions de télévision sous une forme

place à bord d'un avion, d'un autocar ou d'un train, chose que les personnes non handicapées tiennent pour acquise. L'année dernière, nous avons observé avec satisfaction que les compagnies aériennes faisaient des progrès pour ce qui est d'assurer des services uniformes aux personnes handicapées, et qu'elles avaient convenu de ne pas contester la décision de la personne handicapée de recourir ou non aux services d'un accompagnateur. Si, comme l'on pouvait s'y attendre, un certain nombre d'incidents ont été signalés depuis lors à l'attention de l'Office national des transports (ONT) concernant l'interprétation de ces lignes directrices pour certains cas particuliers, les transporteurs se sont toujours empressés de régler tout malentendu. La condition antérieure, selon laquelle seul un médecin pouvait produire un certificat médical attestant d'une telle nécessité, peut maintenant être remplie par les ergothérapeutes, les physiothérapeutes et le personnel infirmier. Le règlement sur la formation en matière d'aide aux personnes handicapées dont l'entrée en vigueur est prévue pour janvier 1995 devrait également avoir pour effet de limiter le nombre de plaintes.

La question de l'imposition d'un tarif aux accompagnateurs, qu'il soit réduit ou non, n'était pas réglée au moment de mettre sous presse l'année dernière. Après une année marquée par d'autres négociations et consultations, il semble maintenant qu'en vertu du projet de règlement, chaque personne qui accompagne une personne handicapée voyageant en vol intérieur devra payer le quart du plein tarif. Nous avons présenté nos objections à l'ONT, et nous ne sommes toujours pas convaincus de la nécessité d'imposer ce tarif pour des raisons financières. En effet, tout gain supplémentaire réalisé par les compagnies aériennes sera insignifiant, compte tenu de la taille de l'industrie, tandis que le coût prévu pour les voyageurs handicapés sera prohibitif.

Entre-temps, la question de savoir si les personnes handicapées qui, du fait de leur état, doivent occuper plus d'un siège devront payer un montant supplémentaire n'a toujours pas été réglée. Bien que le projet de règlement ne traite pas de cette question, les responsables du secteur des transports indiquent qu'elle sera étudiée dans le cadre du processus d'examen déjà amorcé, dont la durée prévue est de deux ans. Il est également envisagé de fixer des normes d'accessibilité pour les autocars et les gares routières, ainsi que certaines conditions relatives au transport par voie ferrée et par petit avion. Comme il a fallu plus de dix ans pour mettre en œuvre des normes et des règlements pour les compagnies aériennes, on hésite à prédire quand des normes analogues entreront réellement en vigueur pour les personnes handicapées qui voyagent par autobus ou par train. Nous pouvons seulement espérer que l'expérience acquise pour amener les compagnies aériennes à répondre aux besoins des voyageurs handicapés permettra de réduire le temps requis pour parvenir aux mêmes résultats chez les compagnies ferroviaires ou de transport par autobus.

trouvée lacunaires par rapport aux normes de l'ACNOR un échantillon d'installations gouvernementales choisies au hasard, le gouvernement fédéral a lui-même fixé comme échéance le mois de mars 1995 pour que tous les immeubles qu'il possède ou loue satisfassent aux normes. Le Rapport du vérificateur général a confirmé les craintes voulant que, même si certains progrès ont été accomplis, l'échéance fixée ne soit pas respectée. Selon le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, un peu plus de 80 p. 100 des installations de ce ministère devraient être accessibles d'ici mars 1995. Cependant, le vérificateur général a fait remarquer que le respect de cette échéance devrait entraîner des coûts estimés au total à 322 millions de dollars; étant donné qu'en novembre 1994, à peine plus d'une centaine de millions de dollars avaient été dépensés, le respect de l'échéance fixée pour une accessibilité complète est loin d'être certain. Il ne s'agit pas là du premier cas où l'on reporte les échéances dans ce domaine, et nous attendons avec quelque appréhension le prochain geste du Conseil du Trésor. Tout le monde accepte le fardeau des restrictions budgétaires, mais il ne faut pas permettre que celui-ci pèse inégalement sur les épaules des personnes qui ont le plus besoin de ces services.

Nous avons parlé l'an dernier d'améliorations minimales sur le plan de la fourniture de services d'appareils de télécommunication pour personnes sourdes (ATS) au sein des ministères et de diverses industries sous réglementation fédérale. Toutes les études que nous avons menées sur la question montrent à quel point les personnes handicapées ont de la difficulté à communiquer avec un ministère ou une industrie sous réglementation fédérale, comme une banque ou une compagnie de transport par autobus. Cette année, nous avons continué d'insister sur ce point en écrivant à tous les organismes participants et en leur demandant de signaler toute amélioration de leurs systèmes d'ATS. Les réponses que nous avons reçues indiquent que les gestionnaires supérieurs s'empressent à reconnaître l'importance d'un tel service, et que tous sans exception sont disposés à prendre des mesures pour s'assurer que le service soit amélioré. Il n'en demeure pas moins qu'il est bien plus facile pour les personnes qui n'ont pas de déficience auditive, par rapport aux personnes sourdes ou malentendantes, d'avoir accès aux services de l'État ou de communiquer avec des employeurs sous réglementation fédérale. La suppression de cette discrimination coûterait une somme insignifiante par rapport aux avantages qui en résulteraient. Aussi avons-nous l'intention de nous assurer que les améliorations promises se concrétisent.

TRANSPORT

Peu des nombreux obstacles structurels et comportementaux contre lesquels se heurtent les personnes handicapées sont plus frustrants que ceux qui sont associés aux moyens de transport. Rien n'entrave en effet plus la liberté d'une personne que le fait de ne pas pouvoir prendre

peuvent être codées de telle manière que les opérations se déroulent moins rapidement. En bref, si certains indices laissent croire que les banques sont résolues en principe à assurer une accessibilité complète, les progrès réalisés jusqu'à ce jour sont fort inégaux.

Toutes les banques ont néanmoins adopté des programmes plurianuels afin de libérer de tout obstacle, pour les employés et les clients, leurs locaux et diverses installations. Ainsi, la Banque Royale a procédé à une étude de plus de 1 400 de ses succursales, en appliquant des normes d'accessibilité clairement définies. Plus de 80 p. 100 d'entre elles satisfaisaient aux normes, et la banque s'occupe actuellement de planifier diverses mesures visant à améliorer l'accès aux succursales qui ont échoué au test. La Banque Nationale du Canada a établi un plan plurianuel pour rendre toutes ses succursales accessibles, sauf celles qui sont classées édifice du patrimoine, si bien qu'à la fin de 1994, 70 p. 100 des succursales étaient accessibles, comparativement à 35 p. 100 il y a dix ans. La Banque de Nouvelle-Écosse a également procédé à un relèvement en 1994, tandis que les trois autres sont en voie de faciliter, à un stade ou à un autre, l'accès à leurs installations.

L'an dernier, nous avons pris à partie la Société canadienne des postes qui ne faisait rien de décisif pour rendre ses comptoirs postaux plus accessibles. Malgré la note généralement favorable obtenue à la suite de notre étude réalisée en 1992, la société d'État ne semblait pas agir avec célérité pour rectifier les problèmes relevés. Cette année, elle a toutefois établi un plan d'accessibilité qui garantira que la quasi-totalité de ses plus de 7 000 comptoirs postaux seront conformes d'ici les dix prochaines années aux normes de l'Association canadienne de normalisation ainsi qu'au *Code national du bâtiment*. La priorité est d'assurer un accès direct aux personnes à mobilité réduite en supprimant tout obstacle entre la rue et le comptoir. À long terme, d'autres modifications comprendront aussi des indications visuelles pour les personnes malvoyantes et des changements additionnels destinés à répondre aux besoins des personnes ayant d'autres déficiences, comme des bandes surélevées pour les personnes aveugles qui souhaitent attendre en file avec les autres clients. Il ne s'agit manifestement pas d'une entreprise sans frais ou de faible envergure, et nous tenons à souligner les efforts que la Société a faits cette année. Signalons toutefois que nous continuons d'étudier une plainte selon laquelle les boîtes postales communautaires seraient souvent inaccessibles aux personnes handicapées. Si la Société soutient que ces boîtes sont conçues de manière à être accessibles, les personnes handicapées, elles, insistent pour dire que le système actuel les empêche de jouir d'un accès égal aux installations.

Dans le rapport annuel qu'il a publié en novembre, le vérificateur général s'en est pris au programme fédéral d'accessibilité. À la suite de notre première étude, réalisée en 1990, dans laquelle nous avions

- L'application, au nom de l'uniformité, d'une norme rigide ne peut que porter atteinte à la souplesse qu'exige une évaluation individuelle.

ACCESSIBILITÉ

On comprend aisément pourquoi la question de l'accessibilité est une préoccupation quotidienne pour les personnes handicapées : l'existence dans leur environnement d'obstacles d'ordre structurel ou d'une autre nature fait que ces personnes sont parfois, bel et bien, prisonnières de leur déficience. Ce qui est ici en cause, c'est le droit de ces personnes de pouvoir prendre part aux activités ordinaires de la vie sans être humilié, mis de côté ou carrément oublié. La Commission a procédé au fil des ans à un certain nombre d'études sur l'accessibilité; ces études ont toutes montré, sans exception, que les personnes handicapées font face, où qu'elles aillent, à des obstacles de toute nature. Pensons par exemple aux guichets automatiques, situés sur presque toutes les grandes artères et dans les centres commerciaux des villes d'un bout à l'autre du Canada. On estime qu'environ 70 p. 100 des opérations bancaires se font au moyen de ces appareils. Mais pour les personnes handicapées, ces dispositifs compliquent souvent une tâche déjà ardue pour eux.

Nous avons donc décidé d'évaluer jusqu'à quel point ces appareils remarquables sont vraiment accessibles. Malheureusement, nos résultats ont plus que confirmé les réserves formulées par les personnes handicapées. Si certaines banques se sont efforcées d'améliorer la conception des écrans et le contraste, et ont eu recours à des caractères plus gros pour assurer une meilleure visibilité, seule une des six banques étudiées fournissait une aide téléphonique ou acoustique permettant aux personnes aveugles ou malvoyantes de se servir de ses guichets. Pour les clients qui se déplaçaient en fauteuil roulant, la situation n'était pas meilleure. Seuls deux des vingt-neuf guichets que nous avons examinés dans tout le Canada étaient munis de touches situées à la distance et à la hauteur requises. De plus, peu de choses semblaient avoir été faites pour s'assurer que le temps dont on dispose pour procéder à une transaction tient compte des besoins des personnes âgées ou qui ont des difficultés d'apprentissage.

Il ressort toutefois de l'étude que rien n'empêche d'installer des guichets qui répondent aux besoins des personnes handicapées : ces appareils de distribution automatique *peuvent* être accessibles aux personnes en fauteuil roulant; une aide acoustique *peut* être prévue pour les clients ayant une déficience visuelle; les écrans et les claviers *peuvent* être dotés de caractères de bonne taille et d'un contraste convenable; dans les banques, tous les appareils téléphoniques destinés aux clients *peuvent* être munis de capteurs téléphoniques et de dispositifs de réglage du son; et il semble que les cartes bancaires

nous l'idée que des personnes ayant une déficience grave devraient exécuter des tâches exigeantes sur le plan physique. Nous disons plutôt qu'il ne faudrait pas empêcher des personnes compétentes d'exercer une fonction ou l'autre au sein des Forces armées sans égard à l'endroit où elles se trouvent par rapport à la situation de combat ou au poste isolé, parce que, par exemple, elles souffrent du diabète, alors que celui-ci est bien contrôlé, ou parce que leur vision n'est pas parfaite, alors qu'elles peuvent porter des verres de contact. À notre avis, ces restrictions ne sont ni nécessaires ni souhaitables dans le monde où nous vivons aujourd'hui, et nous croyons que diverses exceptions à la règle, prévues par les Forces armées elles-mêmes (et prévues de tout temps par celles-ci, même en temps de guerre) témoignent de ce fait.

ADMISSIBILITÉ

D'aucuns soutiennent que l'accroissement du coût des programmes sociaux au Canada peut être imputé en grande partie aux immigrants et aux réfugiés, et il s'agit là d'un argument maintenant rebattu. Il n'empêche que la thèse voulant que le Canada ait seulement les moyens d'ouvrir ses portes aux personnes qui, estime-t-on, présentent peu de risques de recourir, plus que la moyenne, aux services de santé normalement disponibles est particulièrement mesquine. Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration prévoit distribuer aux médecins situés au Canada et à l'étranger un guide révisé où seront énumérés les coûts prévus de diverses affections et déficiences, comparativement aux besoins moyens estimatifs de l'ensemble des Canadiens dans le domaine de la santé. S'il est évalué que le coût prévu des soins dont pourrait avoir besoin un candidat à l'immigration sera probablement supérieur au coût moyen des soins dispensés aux Canadiens, l'admission de cet immigrant serait refusée.

Comprenons-nous bien, la Commission est bien consciente qu'il est nécessaire de faire preuve de prudence sur le plan financier et de recourir à des systèmes administratifs cohérents et raisonnablement faciles à appliquer. Mais ces facteurs, quelle que soit leur importance, ne peuvent tout simplement pas faire abstraction des principes fondamentaux liés aux droits de la personne que les Canadiens ont établis pour eux-mêmes et qu'ils cherchent à promouvoir dans le monde entier. La Commission a donc un certain nombre de réserves à formuler au sujet de la procédure proposée :

- nous ne sommes au courant d'aucun fait qui donne à penser que les néo-Canadiens imposent un fardeau extraordinaire à notre système de santé;
- la condition minimale qui est proposée est, presque par définition, discriminatoire, en ce sens qu'elle restreindra vraisemblablement et de façon disproportionnée l'accès au pays des requérants âgés ou handicapés;

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Les nouvelles possibilités d'emploi dans la fonction publique sont aussi limitées pour les personnes handicapées que pour toute autre personne, et leur taux de maintien en fonction n'est pas plus encourageant. Le ministère du Développement des ressources humaines a mis au point un projet-pilote relatif à la gestion des employés handicapés, qui est actuellement mis en œuvre en collaboration avec d'autres ministères et organismes. Ce projet vise à trouver de meilleures façons de prévenir les blessures, ainsi que de réintégrer les employés qui deviennent handicapés. Ses objectifs fondamentaux sont d'atténuer le coût social, financier et humain de la déficience et d'accroître la participation professionnelle des personnes handicapées au sein de la fonction publique. Nous espérons que les objectifs visés seront atteints.

Suite à la dernière tentative infructueuse visant à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a disparu une disposition qui définissait la responsabilité des employeurs et des fournisseurs de services en ce qui a trait à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation à l'intention des employés ou des clients ayant une déficience ou des besoins spéciaux. La Commission soutient depuis longtemps que les employeurs devraient être tenus de prendre de telles mesures. En cas de refus d'agir ainsi, il leur incomberait alors de démontrer pourquoi ces mesures sont déraisonnables avec des exemples précis à l'appui, illustrant quelles seraient les difficultés qu'occasionneraient les mesures en question. Un aspect où il a été difficile à maintes reprises ces dernières années de concilier des notions comme celle des « mesures d'adaptation raisonnables » et celle des « contraintes excessives » concerne la capacité qu'ont les personnes ayant une déficience relativement mineure d'obtenir ou de conserver un poste au sein des Forces armées canadiennes (FAC). Les FAC soutiennent qu'en raison de la nature spéciale de la profession militaire, tous leurs membres, quelles que soient les fonctions pour lesquelles ils sont recrutés, doivent être physiquement aptes à exécuter ces fonctions en situation de combat. Cette doctrine, connue sous le nom du principe de l'« universalité du service militaire » ou de la règle du « soldat d'abord », limite dans les faits les possibilités d'emploi de nombreux Canadiens ayant une déficience qui, en d'autres milieux, serait considérée comme presque négligeable.

Comme le lecteur le constatera au chapitre V du présent rapport, les tribunaux des droits de la personne et les tribunaux judiciaires sont de plus en plus enclins à souscrire à l'argument de l'universalité du service, même lorsque les plaignants sont bien loin d'une situation de combat dans leur travail ordinaire. Quant à nous, nous ne sommes tout simplement pas convaincus de la validité de ce raisonnement. Ce n'est pas que nous remettons en cause l'argument voulant que les Forces canadiennes soient une institution spéciale, voire unique, et loin de

L'instruction est probablement l'aspect le plus déterminant dans la quête d'un emploi durable et fructueux, et cela vaut autant pour les Canadiens handicapés que pour toute autre personne. C'est la raison pour laquelle la Commission a accueilli avec plaisir l'introduction, en juin dernier, de révisions au système de prêts aux étudiants, lesquelles reconnaissent que les étudiants handicapés peuvent avoir besoin d'aide pour faire face aux coûts prohibitifs occasionnés par les services et les aides techniques qui leur permettent de terminer leurs études postsecondaires. Ces subventions spéciales contribueront à garantir que ces étudiants posséderont les compétences voulues lorsqu'ils se présenteront chez d'éventuels employeurs.

Convaincre les employeurs d'embaucher des personnes qui ont une grave déficience est un obstacle d'un autre ordre. L'année dernière, nous avons souscrit au commentaire du Comité parlementaire des droits de la personne selon lequel la multiplicité des sections consacrées aux personnes handicapées qui sont éparpillées dans l'ensemble de l'administration fédérale et qui fonctionnent en marge de leur ministère respectif a pour effet d'embrouiller les responsabilités. La décision du nouveau gouvernement de réduire le nombre de ministères fédéraux a au moins eu pour conséquence de réunir un certain nombre de ces responsabilités sous un même toit, le ministère du Développement des ressources humaines. Le fait que le titulaire de ce ministère soit aussi le principal responsable des questions liées à la déficience semble donner plus de cohérence aux réformes que l'on se propose de mettre en œuvre dans ce secteur.

En octobre, à la suite de la publication du *Livre vert sur la réforme des programmes sociaux du Canada*, ce ministère a aussi rendu public un document supplémentaire sur la façon dont il espère améliorer le système canadien de sécurité sociale pour les personnes ayant une déficience. Au nombre des autres obstacles à la formation et à l'emploi qui sont mis en lumière dans ce document, figurent l'inaccessibilité des services d'évaluation, de counseling et de formation, le manque d'informations sur les possibilités d'emploi, le caractère insuffisant des services de soutien et une pénurie de programmes de recyclage. Le rapport contient aussi un certain nombre de recommandations prometteuses, qui méritent que l'on y donne suite concrètement. Par exemple, la multitude de programmes de soutien, qui comportent chacun leurs propres conditions d'admissibilité, forment un « labyrinthe complexe » dans lequel se perdent les bénéficiaires handicapés quand ils ont besoin de se procurer et de payer des aides et des dispositifs de toute sorte. Ce qu'il faudrait, c'est un système plus unifié ou mieux coordonné qui garantirait que tous les services destinés aux personnes handicapées se soutiennent mutuellement. Plus on pourra procurer à celles-ci des fonds pour acheter les aides ou le matériel adapté dont elles ont besoin, moins il leur sera difficile de se déplacer entre leur lieu de travail, le lieu où elles étudient et leur domicile.

DÉFICIENCE

que l'éducation offerte aux peuples autochtones les rende pleinement compétitifs sur le marché du travail, cela n'excuse pas néanmoins la sous-représentation de ce groupe que l'on observe actuellement dans ce secteur. Dans la fonction publique fédérale, la situation n'est guère plus rose. Selon les informations les plus récentes dont on dispose, seulement cinquante et un Autochtones de plus ont été recrutés au sein de la fonction publique fédérale entre 1992-1993 et 1993-1994, leur nombre passant de 4 441 à 4 492. Leur représentation se maintient donc toujours pour l'essentiel à 2 p. 100 de l'effectif des fonctionnaires fédéraux.

L'année 1994 s'est avérée en fin de compte peu encourageante pour les personnes ayant une déficience. Leur état d'esprit a été résumé avec justesse par un membre de la collectivité, qui s'est demandé à voix haute comment il se faisait qu'après des dizaines d'années de discussions, on n'était jamais parvenu à apporter les réformes les plus élémentaires. Les principes moraux ne se transforment pas en gestes concrets, et des obstacles à l'égalité, que l'on reconnaît depuis longtemps, continuent de porter préjudice aux personnes handicapées et de les priver de l'égalité des chances qui est censément garantie au sein de la société canadienne. Telle est la situation qui prévaut, en dépit de plusieurs plans d'action qui ont été dressés au cours des douze dernières années au moins, et peut-être surtout du programme exhaustif exposé dans le rapport *Obstacles*, publié par le Parlement en 1981. Parmi ces plans d'action, citons également pour mémoire : *Égalité pour tous* (1985), *Un défi* (1988), *S'entendre pour agir* (1990) et *La stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées* (1992). Le sujet est étudié en long et en large, mais les travaux ne débouchent que rarement sur des résultats concrets.

EMPLOI

Il devrait aussi être évident aujourd'hui que la marginalisation continue des Canadiens handicapés qui veulent travailler représente une perte pour l'économie dans son ensemble. Il est illogique de les condamner à un état de dépendance coûteux. L'année dernière, il a de nouveau été vivement recommandé au gouvernement de commencer par le début, d'éliminer certaines des mesures dissuasives les plus évidentes sur le plan économique, soit les politiques sociales, économiques et fiscales qui empêchent les personnes handicapées de rejoindre les rangs de la population active. Quelqu'un était à l'écoute, semble-t-il : dans un document qu'il a publié en octobre sur l'apport de réformes possibles aux programmes sociaux, le ministre du Développement des ressources humaines demande expressément que l'on élimine ces mesures dissuasives.

physique qu'affectif. Parmi tous les problèmes sociaux qui affligent les collectivités autochtones, le suicide est l'un des plus troublants. Les Autochtones en général risquent au moins deux fois plus de s'enlever la vie que d'autres Canadiens, et chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans, le taux est cinq fois plus élevé que celui des jeunes Canadiens en général. À Pikangikum, une localité d'environ 1 600 personnes située près de Red Lake, dans le nord de l'Ontario, les appels à l'aide ont attiré l'attention du pays quand le ministre, M. Ron Irwin, s'est rendu sur place après le suicide de plusieurs jeunes. Sur une période de six mois, cinq jeunes se sont suicidés, et cinquante autres ont tenté de le faire. Malheureusement, ils ne sont pas seuls : il existe, tout compte fait, bien trop de collectivités disséminées dans tout le Canada où de jeunes Autochtones deviennent victimes d'un sentiment d'isolement et de désespoir identique, ainsi que des conséquences alarmantes auxquelles il conduit trop souvent.

La dépendance disproportionnée des Autochtones envers l'aide de l'État a été mise en lumière dans une étude publiée par le Bureau du vérificateur général sur le Programme d'assistance sociale du ministère des Affaires indiennes. Les dépenses fédérales qui sont engagées au titre de l'assistance sociale pour les Indiens vivant dans les réserves ont dépassé maintenant le cap du milliard de dollars par année, et représentent environ 20 p. 100 des paiements de transfert qu'effectue le Ministère aux collectivités indiennes. Par ailleurs, les frais d'assistance sociale augmentent plus vite que prévu, compte tenu de l'inflation et de la croissance démographique. Ce fait dénote une dépendance croissante à l'égard de l'assistance sociale chez les Indiens qui vivent dans les réserves : en 1994, 38 p. 100 des résidents des réserves dépendaient de l'assistance sociale pour satisfaire aux besoins fondamentaux de la vie, contre 7 p. 100 d'autres Canadiens.

L'étude que mène le gouvernement sur le système de sécurité sociale portera, selon nous, sur des façons d'aider à libérer les Autochtones du cycle de la pauvreté. Il y a peu de doute, cependant, que l'une des causes fondamentales de leur dépendance est le manque de possibilités économiques fructueuses pour bien des Autochtones. Malgré le nombre croissant de jeunes Autochtones qui sont prêts à prendre leur place au sein de la population active, leur emploi réel est encore loin de ce qu'il devrait être, un fait qui ressort aussi des données les plus récentes sur l'équité en matière d'emploi dans le secteur sous réglementation fédérale et la fonction publique fédérale.

Le nombre total d'Autochtones qui sont au service d'entreprises sous réglementation fédérale a en fait diminué entre 1992 et 1993, passant de 6 126 à 6 030. Même si les estimations dénotent que des personnes compétentes sont disponibles pour combler 3 p. 100 des emplois dans ce secteur, 1 p. 100 seulement d'entre eux a effectivement été comblé par des Autochtones. S'il est sans aucun doute possible de faire en sorte

audiences étaient favorables à l'option militaire. Bien qu'il existe sans aucun doute de bonnes raisons d'essayer d'équilibrer davantage dans les faits les intérêts des Autochtones et des non-Autochtones dans la région, une période de huit années est certainement bien trop longue pour résoudre un problème d'une telle importance pour les Innu. La Commission exhorte tous les intéressés à activer les choses. Inutile de dire que nous espérons aussi, surtout après tout ce temps, que la dernière série d'audiences mènera à une décision définitive sur la valeur concrète et la justesse de poursuivre les vols à basse altitude.

JUSTICE

En novembre, M. Ovide Mercredi, le grand chef de l'Assemblée des Premières nations, a comparu devant le Comité permanent de la justice, lequel étudiait des changements à la *Loi sur les jeunes*

contrevenants qui permettraient aux collectivités autochtones de contribuer davantage à la détermination des peines imposées aux jeunes. Le chef Mercredi a prié instamment le gouvernement de permettre aux aînés, aux dirigeants des collectivités et aux parents de jouer un rôle plus important en ce qui a trait aux mesures prises à l'égard des jeunes contrevenants dans leurs propres collectivités. De telles innovations seraient bien sensées d'un point de vue pratique. Une

justice égale pour tous ne veut pas dire que chacun doit être soumis exactement au même système. En ce qui concerne les Autochtones, on peut soutenir que la justice n'existera que le jour où le système est adapté de façon à répondre à leurs besoins particuliers. Le projet de loi C-41, par lequel le gouvernement cherchait à réformer les dispositions en matière de détermination de la peine, offrait aussi la promesse de changements constructifs en ce sens, en proposant que les tribunaux envisagent des solutions autres que l'incarcération pour les autochtones inculpés d'une infraction criminelle.

Le nombre limité d'Autochtones au sein de l'appareil judiciaire n'est pour eux qu'une raison de plus pour douter de l'équité du système judiciaire ordinaire. Jusqu'en 1994, sur quelque 800 juges nommés par le gouvernement fédéral, un seul était d'origine autochtone. En 1994, la Commission des revendications des Indiens a connu une perte qui s'est transformée en gain pour l'appareil judiciaire lorsque son président, M. Harry LaForme, a été nommé juge à la Cour de l'Ontario. Mme Rose Boyko, une avocate indienne d'Ottawa, a été nommée en même temps à cette Cour, ce qui a ainsi triplé le nombre d'Autochtones nommés par le gouvernement fédéral au sein de l'appareil judiciaire. Néanmoins, leur représentation est inférieure à un demi pour cent.

LA VOLONTÉ DE VIVRE

À une époque où la population autochtone du Canada croît à un rythme bien supérieur au taux national, la vie à laquelle peuvent s'attendre les Autochtones reste difficile, tant d'un point de vue

gouvernement a indiqué en septembre que le secrétaire parlementaire du Ministre, M. Jack Anawak, rencontrerait les parties pour discuter d'une façon de régler cette revendication.

GRIEFS EN SUSPENS

Au mois de juillet, la Commission royale sur les peuples autochtones a publié un rapport spécial sur son étude des griefs de familles inuit déplacées du Nord du Québec à l'Extrême-Arctique au début des années 50. La Commission canadienne des droits de la personne a entrepris une étude similaire sur la même question en 1992. La Commission royale a tiré des conclusions nettement semblables aux nôtres : aussi bien intentionnées que fussent les raisons premières du déplacement, celui-ci a été exécuté d'une manière imparfaite, au détriment inévitable des familles inuit en cause. Comme l'a déclaré la Commission royale, « le gouvernement a failli à ses responsabilités de fiduciaire (. . .) ». Il a donc recommandé que le gouvernement « devrait reconnaître le tort causé aux Inuit et présenter des excuses aux réinstallés », et rencontrer ces derniers pour s'entendre sur un dédommagement convenable, compte tenu des difficultés et des souffrances qu'ils avaient endurées. Les excuses longtemps attendues ont été faites en septembre, quand le ministre des Affaires indiennes a admis [TRADUCTION] « [qu']une erreur avait été commise » et qu'il a dit qu'il soumettrait la question au Cabinet pour qu'elle soit réglée définitivement. Après de nombreuses années de dénis et d'atermoiements, cet aveu a paru être le signe d'une certaine détermination à réparer ses torts; mais, en décembre, cela n'avait débouché sur rien d'autre.

Un autre grief de longue date est venu un peu plus près d'être réglé en février lorsque le Cabinet a entériné un Énoncé de principes politiques décrivant de quelle manière le gouvernement se propose de régler les préoccupations des Innu de Davis Inlet, au Labrador. Nous avons constaté avec satisfaction que l'énoncé du gouvernement concordait largement avec les recommandations de l'enquête spéciale que nous avons menée en 1993 sur la situation à Davis Inlet. Pour la première fois, le gouvernement fédéral a clairement accepté sa responsabilité constitutionnelle vis-à-vis des Innu en tant qu'Indiens, au sens de la Constitution, et il a convenu de négocier directement avec eux pour régler toutes leurs préoccupations, y compris la réinstallation de leur collectivité à Little Sango Pond.

Dans l'interval, des avions à réaction militaires de l'OTAN ont continué de procéder à des vols d'entraînement à basse altitude sur les territoires traditionnels des Innu du Québec et du Labrador. Les responsables de l'évaluation environnementale fédérale qui se déroule depuis 1986 ont tenu, une fois de plus, une série d'audiences publiques, mais les Innu ont refusé d'y prendre part parce que, disaient-ils, les

canadienne des droits de la personne appuie de longue date. À la fin de l'année, cependant, rien n'avait été fait pour s'acquitter de ces promesses.

REVENDEICATIONS PARTICULIÈRES

Le temps que l'on prend pour répondre aux deux premiers rapports de la Commission des revendications des Indiens, qui a été établie en 1991, afin de faciliter le règlement de revendications particulières, ébranle aussi la solidité des promesses gouvernementales. Investi du mandat d'activer le règlement de ces revendications, la Commission a déposé son premier rapport annuel au mois de juillet de la présente année. En ce qui concerne la première année d'activité, le coprésident, M. Dan Bellegarde, a noté avec un certain embarras que la Commission attendait encore la réponse du gouvernement à ses deux premiers rapports d'enquête, déposés en août 1993. Ces enquêtes ont conclu que le gouvernement fédéral avait manqué à ses responsabilités de fiduciaire envers deux Premières nations de la Saskatchewan et de l'Alberta (Canoe Lake et Cold Lake) en s'appropriant quelque milliers de miles carrés de terres ancestrales dans les années 1950 afin d'y établir le polygone de tir aérien de Primrose Lake. La Commission a également déterminé que ces mesures avaient privé les requérants autochtones de leurs meilleures terres ancestrales et provoqué une grave détérioration de leur bien-être.

Même si l'on tient compte du changement de gouvernement, un tel retard mine sérieusement la crédibilité d'un processus qui avait pour but d'activer le règlement des revendications. Environ 21 ans après le lancement du processus des revendications particulières, moins de la moitié des quelque 700 revendications encore en suspens ont été réglées. La Commission des revendications a recommandé que le gouvernement soit tenu de répondre à ses rapports dans les 60 jours qui suivent la date de leur transmission, et cela aiderait certainement à activer les choses. Pour sa part, la Commission des revendications a conservé la réputation qu'elle avait de trouver de nouvelles façons de réunir les Autochtones et les non-Autochtones. Au cours de l'année, huit autres enquêtes ont été terminées, et la Commission examinait de près vingt-cinq autres dossiers, tout en fournissant des services de médiation pour neuf autres.

Le gouvernement a certes répondu au rapport publié par la Commission des revendications en 1993 sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage que revendiquent les Dénésulines de l'Atahabaska dans le nord de la Saskatchewan. La Commission avait conclu que même si, à strictement parler, la revendication ne s'inscrivait pas dans le cadre de la politique des revendications particulières, il incombat au gouvernement, [TRANSCRIPTION] « soucieux de l'esprit et de l'intention de la politique », d'essayer de régler l'affaire. Le

Au mois de juin, le Comité permanent des peuples autochtones a demandé au Ministre d'envisager la possibilité de ne pas exiger une extinction générale des droits dans les futures ententes sur le règlement de revendications, une position qui avait également été énoncée dans le programme électoral du gouvernement. Dans sa réponse au Comité permanent, en novembre, M. Irwin a nié que la politique actuelle comportait l'obligation de procéder à une « extinction générale des droits », mais il a annoncé qu'il allait nommer un enquêteur qui mènerait une série de consultations au début de 1995 afin [TRADUCTION] « [d']explorer des mécanismes pour en arriver à une certitude » dans les ententes relatives aux revendications territoriales. La Commission royale sur les peuples autochtones est censée publier un rapport spécial sur le même sujet au début de 1995. Ces mesures devraient mener, ensemble, à une formule qui cadre davantage avec notre compréhension de la nature et de l'étendue des droits des Autochtones au Canada.

L'année 1994 a été la première année complète d'activité de la *British Columbia Treaty Commission*. Cet organisme tripartite, formé de cinq membres et représentant la Colombie-Britannique, le Canada et les Premières nations de la Colombie-Britannique, a pour mission de faciliter l'exécution d'un processus élaboré dans cette province pour le règlement de revendications territoriales autochtones globales, un objectif que ces groupes autochtones s'efforcent d'atteindre depuis plus d'un siècle. À la fin de l'année, plus de 40 collectivités autochtones avaient déposé des déclarations d'intention d'engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité. La Commission supervisera la négociation de traités modernes couvrant la majeure partie de la Colombie-Britannique, tandis qu'un comité consultatif chargé de la négociation de traités donnera aux nombreuses tierces parties intéressées la possibilité de dire leur mot. En parlant de la première année d'activité, le président Connagham a fait remarquer que [TRADUCTION] « grâce à la conclusion fructueuse de traités, nous pouvons remplacer les incertitudes et les inquiétudes actuelles par un climat de certitude qui profitera aux Premières nations et à tous les autres habitants de la Colombie-Britannique ».

Depuis que le gouvernement fédéral a annoncé pour la première fois, en 1973, qu'il était impatient de régler toutes les revendications globales en suspens, seuls 10 règlements ont été conclus, ce qui laisse aux dites même du gouvernement, au moins une trentaine d'autres revendications majeures à régler. Un système qui prend autant de temps pour régler des questions d'équité si fondamentales, peu importe leur complexité, est certainement lacunaire. Dans le cadre de ses promesses électorales, le gouvernement a entrepris de réviser le processus des revendications et de constituer pour ces dernières une commission indépendante, deux mesures que la Commission

En 1994, moins d'une douzaine de collectivités indiennes ont véritablement dirigé leurs propres affaires en dehors des contraintes de la *Loi sur les Indiens*, et ce, malgré un système de négociations de l'autonomie gouvernementale communautaire qui existe depuis 1986 et dont le fonctionnement coûte aujourd'hui 60 millions de dollars par année. Depuis l'adoption en juin de la *Loi relative à l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon*, le nombre de collectivités autochtones qui sont investies du pouvoir législatif de gérer leurs propres affaires a plus que doublé, et l'accord-cadre manitobain activera davantage, espère-t-on, la transition à l'autonomie gouvernementale. Néanmoins, au rythme où vont les choses, il faudra encore bien des années avant qu'une majorité de collectivités indiennes jouissent du fondement législatif requis pour s'autogouverner. Le ministre des Affaires indiennes a exprimé sa propre insatisfaction vis-à-vis du système actuel lorsqu'il a entrepris de consulter d'une manière approfondie des Autochtones du pays tout entier sur de nouvelles façons de mettre en œuvre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

REVENDEICATIONS TERRITORIALES

Pour de nombreux Autochtones, la définition d'une base territoriale qui les satisfasse est une condition essentielle à l'autonomie gouvernementale. Là encore, il existe depuis des dizaines d'années un processus de règlement des revendications territoriales, mais ce n'est que depuis quelques années que le gouvernement donne des signes de vouloir aller rapidement de l'avant. Quelques progrès modestes ont été faits sur le plan du règlement de revendications en 1994, avec l'adoption, en juin, de dispositions législatives permettant de conclure des ententes sur le règlement de revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale avec les 14 Premières nations du Yukon, de même qu'avec les Dénés du Sahlu et les Métis de la région du Grand lac de l'Ours, dans les Territoires du Nord-ouest.

Les Autochtones ont approuvé ces accords malgré l'insistance que met sans cesse le gouvernement à vouloir que les nations autochtones, en échange des terres et des avantages qu'ils décrivent, « renoncent, en faveur de Sa Majesté du chef du Canada, à l'ensemble de leurs revendications, droits, titres et intérêts ancestraux (. . .) ». À l'occasion de leur comparution devant le Comité permanent des peuples autochtones, les requérants ont déclaré que s'ils acceptaient la loi c'était pour activer le processus, malgré leur forte opposition à cette prétendue politique d'extinction de droits. Ils ont de nouveau attiré l'attention, à l'instar de la Commission, sur l'apparente incongruité qui existe entre l'obligation de procéder à l'extinction de droits autochtones dans le cadre d'un processus de règlement de revendications territoriales, et la garantie que donne la Constitution de préserver ces droits.

niveau très pratique lorsque le ministre des Affaires indiennes s'est levé à la Chambre des communes en mars pour annoncer que le Manitoba allait, avec la collaboration des chefs autochtones provinciaux, faire œuvre de pionnier et « démanteler » le ministère des Affaires indiennes; il a aussi exprimé l'espoir que la province serve « de modèle au reste du pays » pour ce qui était du démantèlement progressif de son Ministère. Le temps était venu de « rendre sa dignité, son honneur, son indépendance et son autonomie gouvernementale » à la communauté autochtone du Canada.

Les négociations entre le gouvernement fédéral et les collectivités autochtones du Manitoba ont continué pendant toute l'année, pour aboutir à la signature d'un accord-cadre exposant à grands traits le processus et les principes relatifs au démantèlement du Ministère, à la restitution aux Premières nations de leur compétence et à la reconnaissance des gouvernements des Premières nations au Manitoba. En signant l'accord au nom des Premières nations du Manitoba, le grand chef Phil Fontaine a déclaré qu'il s'agissait là d'une occasion de rétablir [TRADUCTION] « la fierté, la dignité et le respect dans nos collectivités (. . .) Nos peuples reconnaîtront qu'ils sont maîtres de leur propre destinée ».

En vertu de l'accord-cadre, dont la mise en application s'étendra sur dix ans, les Premières nations du Manitoba assumeront l'entière responsabilité du gouvernement de leurs collectivités. Au nombre des engagements figurent la reconnaissance du droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, l'abrogation ou la modification des dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui les visent, une entente selon laquelle les traités seront interprétés d'une manière contemporaine et le maintien de la relation de fiduciaire entre l'État et les peuples autochtones.

Il ne fait aucun doute que le démantèlement d'un régime généralement paternaliste qui a persisté pendant bien plus d'un siècle sera une tâche complexe, controversée et prolongée. Au point de vue des droits de la personne, les Canadiens ont intérêt à veiller à ce que non seulement l'autonomie gouvernementale contribue véritablement à la dignité, à la liberté et au bien-être de tous les Autochtones, mais aussi que, dans le nouvel ordre des choses, leurs droits individuels soient entièrement protégés. Les femmes autochtones, par exemple, ont exprimé leur souci que de nouveaux régimes d'autonomie gouvernementale devraient garantir l'égalité complète des membres féminins des collectivités autochtones. N'importe quel régime pratique d'autonomie gouvernementale doit aussi intégrer des mécanismes qui garantissent la protection des droits collectifs des groupes autochtones ainsi que des droits individuels de leurs membres.

gouvernementale (. . .) ». Dans le budget qui a suivi, les transferts financiers aux collectivités indiennes et inuit ont été parmi les très rares secteurs à ne pas être victimes des compressions de dépenses. Dans ses projections, le ministère des Finances faisait état d'une augmentation globale des dépenses de l'État à l'égard des Autochtones, même si le rythme d'augmentation était modéré. Comme promis, un montant de 120 millions de dollars a été réservé, sur une période de trois ans, pour améliorer l'instruction des Autochtones, et un montant supplémentaire de 243 millions de dollars a été affecté, sur une période de cinq ans, pour s'attaquer aux problèmes de santé urgents dont souffrent les Indiens et les Inuit. Il s'agit là de mesures claires et considérables.

LA COMMISSION ROYALE

La Commission royale sur les peuples autochtones devrait donner un élan supplémentaire à ce processus. En avril, elle a publié un aperçu de sa quatrième et dernière série d'audiences. Le processus de consultation qu'elle a entrepris a mené aux discussions les plus complètes que l'on n'ait jamais tenues au Canada sur la question des Autochtones. La Commission a fait la tournée de près de 100 collectivités, a tenu plus de 170 jours d'audience et a entendu plus de 2 000 intervenants, dont plus de 1 000 groupes autochtones. Il y a eu aussi des audiences et des consultations spéciales sur des sujets tels que la santé, l'instruction et l'administration de la justice chez les Autochtones, et un programme de recherche exhaustif a porté sur diverses questions, allant des régimes d'autonomie gouvernementale autochtone que l'on peut trouver dans toutes les parties du monde aux problèmes propres aux Autochtones qui vivent en milieu urbain.

En 1994, la Commission royale a entrepris la tâche essentielle de formuler ses recommandations, et elle entend publier son rapport définitif en 1995. Le travail de la Commission a été long et coûteux, mais les Canadiens et les Canadiennes en tireront un bénéfice considérable si elle parvient à dresser un plan complet et réalisable qui permettra aux Canadiens autochtones et non autochtones de bâtir ensemble un avenir meilleur.

REMISE EN MARCHÉ DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

L'établissement de modes pratiques d'autonomie gouvernementale constituera l'étape cruciale dans la création de cette relation nouvelle dont nous parlons plus tôt. Cela impliquera, notamment, de substituer une administration véritablement autochtone aux institutions qui s'occupent actuellement de gérer les affaires autochtones. Le mouvement vers l'autonomie gouvernementale a connu un sérieux revers quand les propositions constitutionnelles de Charlottetown ont été rejetées en 1992. Cependant, un coup de fouet lui a été donné à un

Bien que l'on en ait fait peu état, l'année 1994 a marqué le 25^e anniversaire d'un événement critique dans l'histoire des relations entre les Canadiens autochtones et non autochtones. En 1969, le gouvernement fédéral déposait une *Déclaration sur la politique relative aux Indiens*, qui était conçue comme un schéma directeur pour l'avenir des relations entre les Autochtones et les non-Autochtones. Cette déclaration demandait essentiellement l'intégration complète des peuples autochtones au sein de la population générale en supprimant toutes les formes de statut spécial. Ce n'est qu'ainsi, prônait-on, que l'on mettrait un terme à l'inégalité et à l'infériorité inhérentes des premiers habitants du Canada.

Le Livre blanc s'est heurté à une opposition farouche de la part des Autochtones eux-mêmes et a été officiellement retiré en 1971. À sa place, les Canadiens autochtones ont proposé une relation nouvelle, quoique encore définie en termes vagues, qui reposerait non sur le fait de les priver de leurs droits spéciaux mais sur celui de trouver une façon d'intégrer ces derniers dans un cadre constitutionnel canadien révisé. La formulation d'une telle relation n'est pas une tâche simple, et il reste encore bien du chemin à faire. Vingt-cinq ans après la parution du Livre blanc, la situation des Autochtones reste le problème le plus pressant auquel sont confrontés les Canadiens au chapitre des droits de la personne. Toutefois, malgré la gravité des difficultés qui subsistent, il faut dire que les vingt-cinq dernières années ont aussi été marquées par des progrès notables. Les Autochtones — Indiens, Inuit et Métis — ont radicalement modifié leurs revendications à l'endroit de la société canadienne, de même que leur place au sein de cette dernière. Des droits que le gouvernement était disposé, vingt-cinq ans plus tôt, à immoler sur l'autel de l'égalité « homogénéisée » sont aujourd'hui reconnus et largement acceptés, en principe du moins. Bien qu'en termes pratiques on s'occupe encore de régler les détails de la nouvelle relation, il ne fait plus de doute que sa concrétisation est la seule façon d'engendrer, pour tous les Canadiens et les Canadiennes, une égalité véritable.

DES PROMESSES DE CHANGEMENT

Devant les nombreux problèmes pressants auxquels était confronté le nouveau gouvernement en 1994, bien des gens craignaient que les promesses faites antérieurement perdraient un peu de leur éclat durant la transition au pouvoir, et que, de ce fait, les intérêts des Autochtones en pâtiraient. Ces craintes ont été quelque peu dissipées lorsque le gouvernement s'est engagé, dans le discours du Trône, à « former un nouveau partenariat avec les peuples autochtones à l'égard en particulier de la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie

Partie salariale

dire que la proscription de la retraite obligatoire n'aura pas de répercussions sur les régimes de retraite et sur les conventions collectives, mais la preuve a été faite à de nombreuses reprises — par exemple, dans la fonction publique fédérale — que l'existence d'une telle disposition n'impose pas des contraintes excessives en matière de gestion mais favorise beaucoup l'égalité de traitement en matière d'emploi.

Enfin, nous ne pouvons nous soustraire à l'obligation de présenter des modifications en vertu desquelles les employeurs relevant de la compétence fédérale seraient tenus de prendre l'initiative de faire disparaître les inégalités fondées sur le sexe existant dans leur système de rémunération. Nous avons examiné cette question beaucoup trop souvent pour ne pas savoir que le gouvernement est parfaitement au courant de tous les arguments à l'appui de l'obligation formelle qui serait faite aux employeurs d'accorder une rémunération égale pour des fonctions équivalentes, obligation analogue à celle qu'ils ont désormais dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. En fin de compte, l'omission de modifier la loi à cet égard risquerait d'être interprétée comme signifiant deux choses :

- le gouvernement est disposé à accepter que les nombreuses plaintes qui sont actuellement déposées en matière de parité salariale suivent leur cours laborieux dans le système judiciaire et quasi judiciaire et ce, moyennant des frais considérables pour l'État;

- même si le gouvernement est prêt à s'entendre avec les syndicats la norme d'application des exigences en matière de rémunération égale en évaluant s'il a les moyens d'appliquer ces exigences plutôt qu'en utilisant les critères de l'équité.

Les tribunaux canadiens ont à maintes reprises clairement indiqué, dans les décisions rendues en matière de droits de la personne, que pour statuer sur le caractère nécessaire et justifié des mesures correctives, il y a aussi lieu de se demander si les frais seront raisonnables pour l'État. Ce principe s'appliquera sans aucun doute à l'élimination des écarts salariaux fondés sur le sexe. Toutefois, le gouvernement ne devrait pas pouvoir s'en servir comme prétexte pour échapper à ses responsabilités et dissuader les femmes qui occupent des emplois insuffisamment rémunérés et à prédominance féminine de revendiquer les droits que leur confèrent les lois canadiennes. Nous continuons à recommander vivement au gouvernement de revoir sa position sur cette question pour les motifs qui sont expliqués en détail au chapitre IV du présent rapport.

n'est pas conforme à la formulation correspondante dans la Charte canadienne.

Indépendance de la Commission

Nous avons également proposé que la Commission relève directement du Parlement, ce qui aurait pour effet de souligner son indépendance institutionnelle à l'égard des organismes gouvernementaux tels le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor avec lesquels il lui arrive parfois d'être en désaccord. Le Parlement aurait en même temps la responsabilité directe de fixer et d'évaluer le mandat de la Commission et d'approuver les nominations et la rémunération de ses principaux dirigeants, comme c'est actuellement le cas pour des organismes et commissions analogues.

Tribunal permanent

La révision de la Loi devrait aussi entraîner la création d'un tribunal permanent des droits de la personne, à composition restreinte, qui remplacerait le système actuel de tribunaux et de tribunaux d'appel constitués au cas par cas. Le but visé est de faire en sorte que le tribunal, composé de membres expérimentés travaillant à plein temps, interprète la loi d'une manière plus uniforme et mieux éclairée, et d'éliminer du même coup la nécessité de recourir à une instance supérieure.

Retraite obligatoire

Le fait que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne sanctionne pas une forme de discrimination fondée sur l'âge, et connue sous le vocable de « retraite obligatoire », nous préoccupe également. En effet, la loi prévoit à l'heure actuelle que ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'obliger une personne à prendre sa retraite à un âge prescrit, à la condition qu'il soit possible de démontrer que cette personne a atteint « l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi ». Fait à signaler, le législateur ne cache pas que cette interprétation stricte de l'âge de la retraite, qui varie en fonction seulement de la profession, soit intrinsèquement discriminatoire, mais s'appuie plutôt sur une analyse raisonnée voulant que la discrimination soit nécessaire pour des motifs qui n'ont rien à voir avec la compétence de la personne mais avec le renouvellement des effectifs, les régimes de retraite et d'autres considérations du même genre.

En fin de compte, il s'agit peut-être d'un autre domaine, comme l'inclusion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite, où le législateur sera contraint de modifier la loi en raison même de son incohérence et de la multiplication des décisions contradictoires rendues par les tribunaux. Nous ne voulons pas

et d'une certaine façon si subjective — qu'elle pourrait réduire l'obligation d'adaptation à ses plus simples exigences. Il est aussi généralement admis que l'inclusion dans la Loi de cette expression est destinée à donner suite aux préoccupations des Forces armées canadiennes et, plus particulièrement, à la prétention selon laquelle, en raison de cette efficacité opérationnelle, il faut faire droit à la doctrine de l'universalité du principe du service militaire, peu importe les fonctions réelles des individus en cause, en temps de guerre ou de paix.

Comme l'illustrera le chapitre V du présent rapport, la tendance actuelle dans les décisions judiciaires et quasi judiciaires applicables aux membres des Forces canadiennes ayant une déficience est de reconnaître le critère de l'universalité du principe du service militaire pour ce qu'il est. Cela signifie que même si la déficience est quasi imperceptible dans une situation normale et qu'elle ne représente en soi qu'un risque minimal pour la personne ou ses collègues, lorsqu'on évoque une situation de combat dans laquelle tous les militaires actifs pourraient être appelés à intervenir, une déficience relativement négligeable prend de toutes autres proportions et constitue alors une contrainte opérationnelle injustifiée. Nous pensons qu'il s'agit ici d'un raisonnement poussé à l'extrême et qu'on limite ainsi injustement les possibilités d'emploi de Canadiens et de Canadiennes par ailleurs compétents pour servir leur pays.

Loi sur les Indiens

L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est ainsi libellé : « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi. » En raison de cette exclusion, les peuples autochtones sont presque entièrement privés de tout recours en matière de droits de la personne et nous espérons vivement que l'on fera disparaître cette exception. En même temps, il faudrait clairement indiquer que même si des plaintes en matière de droits de la personne déposées par des Canadiens autochtones ou applicables à ceux-ci seront recevables et feront l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, cela ne modifie en rien les droits ancestraux ou conventionnels des Autochtones et n'empêcherait nullement ces derniers de mettre en place un système parallèle et compatible de droits de la personne.

Personnes présentes au Canada

Une autre modification, à notre avis essentielle, permettrait à quiconque est présent au Canada de déposer une plainte de discrimination. On ferait ainsi disparaître une restriction provenant du fait qu'il n'est actuellement question dans la Loi que des personnes qui sont « légalement présentes » au Canada, une distinction induite qui

réactions émotives ou éthiques auxquelles cette situation peut donner lieu, son seul souci est d'empêcher que ces considérations ne privent injustement les Canadiens et les Canadiennes de la protection ou des avantages jugés licites dans une société démocratique comme la nôtre. En termes plus clairs, si nous refusons aux homosexuels, à cause de leur orientation sexuelle, des droits que nous considérons élémentaires, et en fait universels, nous n'avons plus aucune autre raison de ne pas les refuser à d'autres groupes de citoyens. En effet l'exclusion d'un groupe identifiable — et souvent victimisé — d'un régime de protection applicable à tous sape la raison d'être même de ce système.

Obligation d'adaptation sous réserve d'une contrainte excessive

Au fil des ans, aucun autre aspect de notre législation sur les droits de la personne n'a été davantage soulevé que la question de la détermination de l'obligation d'un employeur ou d'un fournisseur de services lorsque ses lignes de conduite ont un effet préjudiciable sur un ou sur plusieurs groupes de personnes protégées. La Cour suprême du Canada a statué à maintes reprises que la législation sur les droits de la personne comporte déjà une obligation d'adaptation — assortie de certaines normes quant au caractère raisonnable de l'adaptation —, et la loi révisée doit donc comprendre une disposition expresse à cet effet, qui sera applicable à toutes les formes de discrimination. Il s'ensuit qu'il faut définir en termes juridiques le ou les degrés d'adaptation qui seront jugés raisonnables ou non raisonnables. La norme qui a été appliquée jusqu'à maintenant est la suivante : une mesure d'adaptation est raisonnable si elle n'impose pas une « contrainte excessive » à l'employeur ou au fournisseur de services visé. On peut donc se demander quelles sortes de contraintes excéderaient cette norme.

La Cour suprême a déjà indiqué dans l'arrêt *Alberta Dairy Pool*, en 1990, l'utilité de tenir compte des facteurs suivants : le coût de la mesure d'adaptation, l'interchangeabilité des effectifs et des installations, le non-respect des dispositions de la convention collective ainsi que la question de la santé, de la sécurité et du moral des employés. Dans une série de modifications proposées antérieurement (projet de loi C-108, décembre 1992), il était également fait mention du facteur de l'« efficacité opérationnelle » ainsi que des facteurs susmentionnés de coût, et de santé et de sécurité. Il reviendrait donc aux tribunaux de déterminer dans chaque cas si le refus d'une adaptation pour ces motifs ou pour des motifs connexes est, pour reprendre les termes utilisés dans la Charte canadienne, « raisonnable et justifié ».

Ainsi que nous l'avons fait valoir au moment de l'apparition de ce concept, cette norme de l'efficacité opérationnelle est si générale —

AU RISQUE DE NOUS RÉPÉTER...

• elles semblent restreindre le pouvoir du tribunal des droits de la personne d'ordonner des mesures correctives à la suite du dépôt d'une plainte tout en conférant un pouvoir essentiellement analogue à la Commission dans un autre contexte.

Cela étant dit, la Commission estime que les modifications projetées permettent de remédier à presque toutes les principales lacunes déjà signalées au cours des premières années d'existence du régime fédéral d'équité en matière d'emploi. Sous réserve des remarques qui précèdent, nous pensons que la mise en œuvre de ces mesures favorisera l'élimination de la discrimination en matière d'emploi dont sont victimes les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles. L'application du programme relèvera nettement à l'avenir des employeurs et de la Commission, et, à ce jour, l'expérience nous a, en règle générale, démontré que cette collaboration peut donner de bons résultats.

Nous avons déjà indiqué dans le chapitre premier du présent rapport les raisons pour lesquelles nous pensons que sont tout aussi dénués de fondement que mal choisis les motifs invoqués pour justifier les retards survenus dans le dépôt des modifications projetées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cela étant dit, et au risque de lasser nos lecteurs bon an mal an les plus assidus, nous profitons de l'occasion pour rappeler, nous l'espérons pour la dernière fois, l'urgence de certaines modifications législatives considérées par nous comme indispensables au bon fonctionnement futur de la Loi.

Orientation sexuelle

Il existe d'excellentes raisons pratiques d'inclure l'orientation sexuelle dans les motifs de distinction illécite énumérés dans la Loi. Une telle modification n'aurait pour effet que de permettre la codification administrative de la jurisprudence canadienne actuelle et d'assurer une plus grande harmonie entre la Loi et la *Charte canadienne des droits et libertés*, sans parler des pratiques internationales et des dispositions législatives provinciales. Mais il existe d'autres raisons plus fondamentales qu'il convient de rappeler.

La législation sur les droits de la personne découle de deux constatations : tous les êtres humains sont de la même étoffe et ont les mêmes besoins vitaux; certains groupes ou catégories d'être humains font l'objet d'un traitement inégal pour des motifs qui n'ont rien à voir avec leur nature humaine. Ainsi le phénomène de l'homosexualité est aussi vieux que le monde et il est universellement répandu; il s'agit donc d'un aspect incontournable de la vie humaine. La législation sur les droits de la personne ne tient pas compte de la diversité des

plans d'équité à l'examen minutieux des simples citoyens les plus concernés. Il y a donc place ici à une révision des dispositions législatives.

Nous souhaitons aussi formuler quelques réserves au sujet de cette disposition qui aurait pour effet de ne pas permettre à un tribunal des droits de la personne qui juge une plainte fondée, d'ordonner l'adoption de « règles et [d']usages positifs » pour corriger la sous-représentation des membres d'un groupe désigné ou d'exiger l'établissement d'« objectifs et [de] calendriers à cet effet ». En vertu des dispositions législatives actuellement applicables, les tribunaux possèdent un tel pouvoir, comme l'a confirmé la Cour suprême du Canada. Il semble résulter de la modification proposée que, dans la mesure où la Commission sera autorisée à obtenir, par la négociation, la mise en œuvre des mesures correctives appropriées (y compris l'établissement des « objectifs et calendriers » adéquats), il ne sera pas nécessaire au tribunal des droits de la personne de rendre une ordonnance à cet effet. Celui-ci pourrait vraisemblablement souscrire ou non aux règles et usages, aux objectifs et aux calendriers que la Commission aurait jugé nécessaires et réalisables, mais il ne pourrait en toute autonomie ordonner la mise en œuvre de ces mesures dans le cadre d'une plainte. Nous ne voyons pas quel pourrait être l'effet d'une telle disposition, sinon de restreindre l'indépendance d'un tribunal quasi judiciaire.

Nous pouvons fort bien comprendre la réticence des employeurs devant le double risque que constitue le fait de s'exposer à des poursuites multiples en ouvrant leurs registres à la Commission tout en dominant suite aux plaintes du public. Toutefois, le projet de loi, tel qu'il est libellé, anticipe déjà ce danger en attribuant à la Commission le pouvoir discrétionnaire de « refuser d'examiner une plainte » (déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*) si elle estime que l'objet de la plainte « est traité de façon adéquate dans le plan d'équité en matière d'emploi [de] l'employeur » (établi en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*). Comme toute, nous pensons que ces mécanismes compensatoires sont peut-être indûment complexes aux fins d'une interprétation constructive et logique des objectifs de la Loi. Les dispositions mentionnées comportent en effet au moins trois graves inconvénients :

- elles semblent remettre en cause la validité des données statistiques en tant que mesure de détermination de la discrimination;
- elles limitent la liberté de la Commission d'accepter les plaintes en vertu des dispositions législatives qui lui sont applicables; et enfin

Les nouvelles dispositions législatives vont un peu plus loin en ce sens en accordant à la Commission des pouvoirs spécifiques qui lui permettent d'obtenir tous les renseignements pertinents et d'exiger toute l'assistance possible dans le cadre du contrôle d'application. De plus, lorsque l'agent de vérification désigné par la Commission est incapable d'obtenir de l'employeur par voie de négociation un engagement de sa part de prendre les mesures nécessaires pour corriger les lacunes de son plan, la Commission peut lui imposer de remédier à ces lacunes — ou ordonner le renvoi de l'affaire devant un tribunal de l'équité en matière d'emploi. Une telle procédure comporte à notre avis deux avantages fondamentaux. La Commission aura la possibilité de travailler de concert avec l'employeur pour en arriver à un plan approprié d'équité en matière d'emploi, devant ainsi certaines des tactiques d'affrontement qui accompagnent habituellement les enquêtes sur les plaintes. En même temps, en cas de rupture des négociations, il existera un mécanisme permettant de régler le problème le plus rapidement possible. Compte tenu que la collaboration des employeurs s'est accentuée au cours des dernières années, nous pouvons espérer que ce nouveau système sera beaucoup plus efficace et donnera lieu à moins de contestations que ce ne fut le cas jusqu'à maintenant.

MODIFICATIONS CORRELATIVES

La nouvelle loi comporte toutefois une contrepartie assez inquiétante à cet égard. En vertu de l'une des modifications corrélatives qui sont proposées, il semble que des restrictions seraient imposées au pouvoir d'accepter des plaintes, conféré à la Commission en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. À notre avis, un élément clé de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, tant dans sa version ancienne que révisée, est la préparation par les employeurs de données statistiques sur la représentation relative au sein de leurs effectifs des membres des quatre groupes désignés. Lorsque ces renseignements sont communiqués au ministre Développement des ressources humaines et à la Commission, ils font partie du domaine public. La nouvelle loi s'appuie, à juste titre, sur le postulat que la Commission interviendra chaque fois qu'un déséquilibre est évident; or, telle qu'elle est actuellement libellée, elle aurait pour effet d'empêcher le dépôt en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de plaintes « fondées uniquement sur des données statistiques qui tendent à établir la sous-représentation des membres des groupes désignés dans l'effectif de l'employeur ». Nous pouvons évidemment comprendre le souhait des employeurs de traiter confidentiellement avec la Commission lorsqu'il est question de données cruciales en matière d'emploi au sein de leur entreprise, et la Loi indique clairement que de tels renseignements sont protégés. Toutefois, nous devons aussi prendre soin de ne pas trop soustraire la promotion des

principe du mérite qui est consacré dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La loi révisée précise que des quotas ne peuvent être imposés aux employeurs pour les obliger à se conformer à ses dispositions, et elle définit le terme « quota » de la manière suivante : « l'obligation d'embaucher ou de promouvoir un nombre fixe et arbitraire de personnes dans un délai donné ». Il ne fait aucun doute que même ces définitions explicatives ne réussiront pas à apaiser les craintes de ceux et celles pour qui l'équité en matière d'emploi n'est rien d'autre qu'une conspiration visant à refuser des emplois à des hommes en bonne santé, de race blanche, possédant des qualifications supérieures. Pour notre part, la loi, dans sa nouvelle formulation, énonce désormais ce qui doit être dit sur ce sujet controversé et ce sont les employeurs qui devront améliorer les chances d'emploi des personnes compétentes appartenant aux groupes reconnus comme étant désavantagés tout en évitant d'engager ou de promouvoir un individu pour le seul motif de son appartenance à un tel groupe.

MISE EN ŒUVRE ET EXÉCUTION

Deux éléments seront essentiels pour assurer l'efficacité de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* : premièrement, une analyse approfondie et une planification minutieuse de façon à s'assurer que les mesures qu'un employeur décide de prendre sont justifiées par les faits et que les objectifs visés sont raisonnables; deuxièmement, l'accessibilité aux processus d'analyse, de planification et d'évaluation des progrès réalisés afin de permettre à un organisme de contrôle indépendant, normalement la Commission canadienne des droits de la personne, de déterminer avec impartialité si l'employeur observe ses prescriptions.

La nouvelle loi satisfait fort convenablement à ces deux critères. Elle décrit non seulement en détail les exigences auxquelles doivent se conformer les employeurs en matière de cueillette de renseignements et de présentation de rapports, mais elle énonce aussi clairement ce qu'est un plan satisfaisant d'équité en matière d'emploi et comment les employeurs doivent en assurer le suivi et la révision. Les avantages de cette façon de procéder sont mis en évidence dans la partie II, où sont exposés les mécanismes visant à assurer la conformité à la Loi et dont l'application est confiée à la Commission canadienne des droits de la personne. À cette fin, le projet de loi fixe une « orientation générale » en vertu de laquelle la Commission doit mettre en œuvre « une politique de règlement négocié » en cas de non-observation des prescriptions de la loi. En fait, c'est ce que la Commission fait déjà avec succès, avec divers employeurs du secteur public fédéral, qui ont volontairement accepté de procéder avec nous à un examen conjoint de leurs programmes d'équité en emploi.

PORTÉE ELARGIE

Une fois adoptée, la nouvelle loi s'appliquera à tous les ministères fédéraux, et elle comportera une disposition prévoyant d'en élargir la portée, par décret du gouverneur en conseil, à d'autres éléments du secteur public (par exemple, la GRC et les Forces armées canadiennes). Il sera ainsi possible d'appliquer des normes et des procédures uniformes dans tous les éléments importants du secteur public, effet qui, à notre avis, est des plus souhaitable. Nous nous interrogeons toutefois sur la procédure permettant d'assujettir en une deuxième étape la GRC, les Forces et d'autres organismes à la Loi. Cette procédure a pour effet non seulement de conserver une différence de traitement au sein d'un régime d'équité en matière d'emploi apparemment unique, mais elle risque aussi d'être interprétée comme signifiant qu'il existe une incompatibilité plus profonde entre les objectifs de ce régime et les fonctions des organismes désignés.

Il convient ici de souligner deux autres éléments qui ont trait à l'application de la Loi : soit la manière dont il faut déterminer l'appartenance à l'un ou à plusieurs des groupes désignés en vertu de celle-ci et traditionnellement reconnus par celle-ci comme étant désavantagés, et les moyens de remédier à la sous-représentation de ces groupes. Les nouvelles dispositions législatives ont été rédigées de manière à répondre aux critiques selon lesquelles certaines des catégories désignées ne seraient pas suffisamment précises, ou celles voulant qu'en fixant des objectifs quantitatifs pour assurer une meilleure représentation de l'un ou l'autre de ces groupes, le législateur utiliserait des quotas de promotion sociale comme ceux qui sont appliqués dans diverses situations aux États-Unis.

En effet, les dispositions législatives projetées précisent que font partie des « minorités visibles », les personnes « autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche », et l'expression « personnes handicapées » y désigne les personnes ayant « une déficience durable ou récurrente » qui considèrent qu'elles ont des aptitudes réduites pour exercer un emploi en raison d'une telle déficience — ou qui prévoient pour cette raison risquer d'être classées dans cette catégorie par leur employeur. Le processus d'identification en cause est essentiellement un processus de déclaration volontaire. Nous doutons qu'il soit possible de faire beaucoup mieux que de s'assurer, à l'aide des définitions, que les mesures correctives visées par l'équité en matière d'emploi s'adressent véritablement aux personnes qui en ont besoin.

En ce qui concerne les quotas, la loi révisée indique clairement que les employeurs ne sont pas tenus d'« engager ou [de] promouvoir des personnes non qualifiées » ou, dans le secteur public, d'écarter le

Nous avions espéré que l'année 1994 se terminerai par l'adoption de modifications législatives en matière de droits de la personne au Canada. En fait, les modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'ont pas été déposées comme prévu, pour les motifs que nous avons déjà examinés mais, en revanche, un projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été présenté en décembre. Dans le présent chapitre, nous examinerons les modifications soumises actuellement à l'examen du Parlement relativement à cette loi ainsi que certains des éléments essentiels que nous aimerions retrouver éventuellement dans toute modification à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

RÉFORME DE L'ÉQUITÉ EN EMPLOI

Les modifications proposées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* réaffirment l'engagement du gouvernement d'assurer l'égalité en milieu de travail pour tous les Canadiens et les Canadiennes. Les principaux objectifs des nouvelles dispositions sont de renforcer la Loi et d'élargir son champ d'application en faisant en sorte que celui-ci soit plus inclusif et uniforme et que tous les employeurs du secteur public fédéral disposant du nombre réglementaire d'employés s'acquittent plus systématiquement des prescriptions afférentes à celles-ci.

L'objectif général de la Loi demeure le même : tous les employeurs qui lui sont assujettis et qui comptent au moins cent salariés doivent déterminer la représentation au sein de leurs effectifs des quatre groupes désignés (les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles), et ils doivent élaborer et mettre en œuvre à leur intention des plans visant à promouvoir une meilleure équité en matière d'emploi. Les principales modifications correspondent aux deux engagements pris par le gouvernement :

- étendre le champ d'application de la législation de manière que fédéraux s'ajoutent aux quelque cent cinquante employeurs régis par le gouvernement fédéral et déjà assujettis à la Loi;
- accroître la compétence conférée par la Loi à la Commission des droits de la personne afin de lui permettre de prendre l'initiative des enquêtes sur les questions relatives à l'équité en matière d'emploi.

Contrairement aux apparences, respecter les droits de la personne, ce n'est pas traiter les gens comme des membres d'un groupe homogène — ou comme des membres de tel ou tel sous-groupe ethnique. C'est plutôt accorder à tous et chacun le statut d'être humain à part entière et responsable, peu importe la couleur de la peau, l'âge, l'accent, le sexe, l'apparence physique ou les traditions culturelles. Commençons par reconnaître que ce n'est pas facile; nous sommes tous prédisposés à préférer ceux et celles qui nous ressemblent. C'est précisément en raison de cette difficulté que nous nous engageons à respecter des normes en matière de droits de la personne. Parce qu'elles nous aident à rester à la hauteur, et parce qu'elles nous rendent sainement conscients du fait qu'il y a une multitude de façons d'être un être humain. La fidélité, dans les faits, à la poursuite de cet idéal représenté la meilleure façon que l'on puisse envisager de faire montre de loyauté envers ce pays.

LA COMMISSION À L'ŒUVRE

La portée des droits de la personne est si étendue en soi et si essentielle à la compréhension que les Canadiens ont d'eux-mêmes, que la Commission s'est toujours efforcée d'interpréter son mandat de manière large et constructive. La tâche consistant à tenter de régler les plaintes de discrimination constitue encore le plus gros de nos activités; elle repousse de plus en plus loin les frontières de la jurisprudence en matière de droits de la personne, rendant ceux-ci plus universels et plus efficaces. Les efforts que nous déployons à cet égard sont décrits plus en détail aux chapitres V et VI du présent rapport.

Mais le règlement des litiges ne représente qu'une partie de notre action. Nous menons aussi un éventail encore plus large d'activités se rapportant aux droits : la fermeture des lignes téléphoniques transmettant des messages haineux qui visent à faire des minorités ethniques et autres des boucs émissaires; la poursuite de l'application du principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes; le règlement de diverses questions d'accessibilité concernant les personnes handicapées; la légitimité des tests de dépistage de la consommation de drogues imposés par les banques à leurs postulants à un emploi; la reconnaissance du droit de porter des couvre-chefs religieux dans les lieux de rencontre de la Légion royale canadienne; et nos efforts constants en faveur des membres des Forces canadiennes qui sont libérés à cause de la primauté de la doctrine de l'universalité du service militaire. Un rapport plus détaillé sur ces initiatives et d'autres figure aux chapitres III et IV.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les révisions à la politique de l'immigration du Canada et, par ricochet, l'objet et la validité de nos dispositions législatives sur le multiculturalisme et la citoyenneté ont suscité l'un des débats publics les plus animés de l'année 1994. Selon une interprétation, le nombre croissant de Canadiens dits « ethniques » provenant de pays ou de continents de plus en plus reculés, a le double effet de diminuer la valeur de la citoyenneté canadienne et d'encourager la multiplication des « fratries ». À cet égard, nous devrions encourager l'appartenance à la société canadienne au lieu de favoriser son exploitation. Nous nous sentons tenus de dire que, malgré ses lacunes, la politique canadienne de multiculturalisme, telle que nous la comprenons, n'a jamais visé à favoriser les différences culturelles pour elles-mêmes, mais plutôt à faciliter le processus naturel qui permet aux Canadiens de prendre part à la vie de leur pays.

LES MODIFICATIONS À LA LOI

aiguïser l'appétit de justice et de partage des Canadiens.

Celui-ci devrait, à notre avis, s'employer beaucoup plus activement à que soient nos attentes à l'égard du ministère du Patrimoine canadien, montrer les effets concrets de cette vision dans leur quotidien. Quelles prémisses philosophiques, mais bien de l'incapacité d'expliquer et de les droits de la personne dans ce pays, ce n'est pas à cause des Canadiens ou des Canadiennes contestent l'orientation que prennent seulement dans un esprit commun de respect et d'appui. Si des ne peuvent pas progresser les uns au détriment des autres, mais l'égalité véritable sans égard au sexe, à la race ou à l'âge, ces objectifs Autochtones, à l'autonomie de vie pour les personnes handicapées ou à

Nous espérons pouvoir exprimer notre satisfaction devant la concrétisation, en 1994, des promesses de longue date concernant la modernisation et l'amélioration de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais le sort en a voulu autrement. La triste vérité, c'est que le train de réformes que l'on attend depuis si longtemps semble avoir perdu son rang dans les priorités d'ordre législatif pour essentiellement une raison : l'« orientation sexuelle » viendrait officiellement s'ajouter aux motifs de distinction illicite. Ce qui est doublement malheureux, premièrement, parce que le dépôt d'un certain nombre de modifications des plus nécessaires, qui vont considérablement au delà de la présente controverse, s'en trouve repoussé à une date indéterminée. Et deuxièmement, parce que cela semble refléter une grande incompréhension de la nature et de l'objet de la modification relative à l'« orientation sexuelle ».

Nous aborderons plus en détail ci-après les modifications prospectives. Toutefois, nous devons dire ici que les dispositions législatives contre la discrimination ne visent pas à privilégier ou à promouvoir telles ou telles caractéristiques humaines mais, bien au contraire, à interdire leur utilisation comme fondement d'un traitement injuste ou défavorable. Le fait de voir dans l'inclusion de l'« orientation sexuelle » dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* une quelconque approbation d'un mode de vie donné constitue une interprétation extrêmement fautive du droit canadien ou international. Cette loi a pour objet de protéger tous et toutes sans distinction, peu importe l'âge, la déficience, le sexe, la race, la religion . . . ou l'orientation sexuelle. Si nous soustrayions ce groupe en particulier de la protection de la Loi, nous laissons les membres de ce groupe à la merci de la discrimination, certes, mais minérons en même temps le principe de la lutte contre la discrimination tel qu'il s'applique à tous les autres groupes. En deux mots, même quand on s'efforce de comprendre pourquoi le gouvernement n'a pas agi de manière décisive pour améliorer la Loi, il est facile de conclure que les raisons du retard ne font pas honneur au

difficile encore de concilier ce principe avec leurs droits acquis dans les hiérarchies canadiennes traditionnelles.

Il n'est pas facile de deviner quels types d'interventions donneront les meilleurs résultats. Quand il s'agit de droits de la personne, les décideurs se heurtent à des intérêts contradictoires, qu'ils doivent concilier en respectant les limites du Trésor public. Les Canadiens sont de plus en plus conscients de ces limites et souhaitent ardemment que soient protégés leurs intérêts particuliers. Si, comme l'a dit un député pendant le débat sur la création du Patrimoine canadien, « le Canada est une terre de justice et de partage », alors nous devons nous efforcer davantage de faire comprendre à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes ce que ce pays peut leur offrir à cet égard et, surtout, ce qu'on peut faire pour s'assurer de la promotion des droits et libertés dans l'intérêt de tous et chacun.

LIGNES DE FAIBLE

Ces dernières années, des commentateurs ont attiré l'attention sur un aspect de la lutte en faveur des droits de la personne qui pourrait facilement en devenir le talon d'Achille, particulièrement dans les sociétés développées. C'est la crainte qu'une approche militante à l'égard des droits puisse déboucher sur « le triomphe de l'individu sur la société », pour reprendre l'expression d'un observateur. Au lieu de renforcer notre sentiment d'interdépendance sociale comme êtres humains, et les compromis qui en découlent, les droits de la personne risquent de donner lieu à un régime de droits dépourvus de responsabilités marqué par l'individualisme rampant. Il va sans dire que ce n'était pas l'intention des auteurs de la *Déclaration universelle* ni de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Nous devons nous prémunir aujourd'hui contre le danger de voir l'affirmation des droits dans un contexte ne faisant aucunement référence aux responsabilités individuelles ou sociales tomber aux mains de ceux qui pourraient s'en servir pour fouler aux pieds les intérêts des minorités.

Nous n'en sommes pas encore là au Canada, mais l'on peut déceler un mouvement de retraite dans certains milieux et une frustration plus générale à l'égard de cette « culture de la plainte » à laquelle a donné lieu l'extrémisme dans la défense des droits. Ces facteurs s'inscrivent dans un climat dont il faut tenir compte en réclamant le renouvellement du régime des droits de la personne au Canada. Les dispositions législatives sur les droits de la personne — et *a fortiori* l'éducation à ces droits — doivent faire en sorte que le besoin de la diversité humaine renforce, au lieu de miner, la nécessité de la solidarité sociale, la conscience de ce que nous devons les uns aux autres en tant que citoyens d'un espace commun. Que nous nous intéressions particulièrement à l'autonomie gouvernementale pour les

objectif de définir un processus permettant aux institutions de faire plus facilement profiter de leurs connaissances spécialisées les pays qui souhaitent suivre leur exemple et d'employer plus judicieusement le Fonds de contributions volontaires pour l'assistance technique, mis sur pied par les Nations Unies. Il serait irréaliste de penser pouvoir régler d'importantes crises en matière de droits de la personne une fois qu'elles sont amorcées; on pourrait faire davantage pour créer des conditions propres à réduire les possibilités de crise en veillant à ce que les Etats membres des Nations Unies soient mieux équipés pour s'attaquer eux-mêmes aux problèmes relatifs aux droits de la personne.

MARGE DE MANŒUVRE

À l'instar des Nations Unies, le Canada doit « adapter, modifier et renouveler » ses propres dispositions et comportements en matière de droits de la personne s'il veut garder la réputation dont il jouit sur la scène internationale. Nous pouvons nous féliciter des nombreuses mesures qui ont été prises afin d'assurer à tous les Canadiens et toutes les Canadiennes la jouissance effective des mêmes droits et libertés, mais notre action, pour louable qu'elle soit, ne doit pas s'arrêter là. Quand on regarde ce qui s'est dit et ce qui s'est fait au Canada en 1994, force est d'admettre que le bilan est partagé. Cela pourrait tenir aux tendances à la polarisation que l'on trouve plus généralement dans les sociétés démocratiques, et à l'impulsion qu'à la veille d'un millénaire, nous soyons loin d'une définition précise ou commune de nos valeurs sociétales, sans parler d'un consensus en ce qui concerne les mesures à prendre sur le plan social. Quoi qu'il en soit, le Canada, en 1994, s'est davantage distingué par ses promesses que par ses réalisations.

Notre société recèle encore bien des préjugés raciaux, sexistes et autres qui se manifestent tant dans nos institutions que dans la rue. L'esprit des temps ne se reflète pas nécessairement dans un événement trappant. Il peut se déceler plus facilement, par exemple, dans un courant d'opposition persistant à l'immigration soi-disant incontrôlée en provenance de pays ayant des « traditions différentes », une expression polie, on s'en doute, pour désigner les origines raciales différentes. Ou encore, dans des retards inexplicables quand il s'agit d'aplanir les obstacles physiques et institutionnels qui empêchent les Canadiens et les Canadiennes ayant une déficience de prendre la place qui leur revient dans la vie du pays. On peut également en découvrir des indices dans des obstacles plus ou moins subtils à l'avancement des femmes au travail ou encore, dans la conviction que la discrimination faite aux homosexuels ne compte pas dans l'ensemble des droits de la personne parce que leur orientation sexuelle est « contre nature ». On pourrait donner d'autres exemples, mais la conclusion est claire : l'adoption de normes sociales qui placent toutes les personnes sur le même pied — en tant qu'êtres humains — et peut-être même plus

- Comment le Canada peut-il faire en sorte que l'universalité et l'interdépendance des droits de la personne, réitérées lors de la Conférence mondiale de Vienne, en 1993, deviennent une force agissante dans la vie de personnes qui n'ont peut-être jamais entendu parler des Nations Unies?

- Quel rôle jouent les institutions nationales des droits de la personne quand il s'agit de donner aux gouvernements les moyens de mettre le rêve de la dignité et de la liberté pour tous à la portée des personnes auxquelles est constamment refusé tout espoir de voir un jour respectés leurs droits fondamentaux?

- Comment l'engagement renouvelé du Canada envers les objectifs et les principes des Nations Unies en matière de droits de la personne devrait-il se traduire au pays par des mesures en faveur de l'égalité qui soient meilleures, plus rigoureuses et plus efficaces?

Le Canada et la Commission canadienne des droits de la personne se sont réjouis que les Nations Unies aient nommé un haut-commissaire aux droits de l'homme et l'aient investi du pouvoir de superviser l'application de la Déclaration de Vienne et de coordonner la promotion et la protection des droits de la personne dans tout le système. Nous avons aussi recommandé que le Haut-commissaire et le Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies reçoivent une plus grande part du budget général des Nations Unies pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs fonctions. Malgré tout, de nombreux spécialistes des droits de la personne estiment toutefois que le fait pour un Etat membre de ratifier les conventions des Nations Unies et de participer aux travaux des organes des Nations Unies ne signifie pas nécessairement qu'il y aura un ajustement correspondant dans ses pratiques en matière de droits de la personne. Ce n'est que lorsque l'Etat a effectivement établi des mécanismes de protection et de promotion des droits de la personne que les citoyens peuvent être assurés d'un degré raisonnable de liberté et de respect. Les interventions internationales, diplomatiques et autres, destinées à favoriser l'évolution des mentalités à l'égard des droits de la personne ne donnent guère de résultats tant que le pays en question n'a pas semé les graines d'une réforme institutionnalisée.

D'ailleurs, on a constaté ces dernières années que bien des pays demandent de l'aide pour la conception de mécanismes de prévention et de recours et qu'ils comptent sur le concours des Nations Unies et des pays plus expérimentés et mieux équipés pour acquérir une plus grande autonomie à ce chapitre. À cette fin, le président de la Commission dirige un comité de coordination des institutions nationales de protection des droits de la personne. Ce comité a pour

Dans l'ensemble, de trop nombreux événements survenus pendant la dernière année projettent une image de conflits fratricides qui, si l'on n'y prend garde, risquent de prendre des proportions cauchemardesques. Ces événements remettent aussi en cause les fondements mêmes des normes relatives aux droits de la personne qui sont censées améliorer le sort des nations, petites et grandes, partout dans le monde. Cela dit, on pourrait également tirer des conclusions plus encourageantes d'une année qui a vu le lancement des célébrations entourant le cinquantième anniversaire des Nations Unies. La lutte pour l'établissement de normes universelles bat désormais son plein, et il doit être clair que la possibilité pour toute société, où qu'elle soit sur notre planète, de vivre en paix repose largement sur notre capacité collective à tenir la promesse du respect des droits de la personne pour tous. En nous montrant d'avantage conscients de notre obligation envers autrui comme êtres humains, nous ne faisons qu'endosser notre obligation envers nous-mêmes et envers les règles de vie que nous avons choisies.

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

Même si l'on garde à l'esprit de trop fréquents échecs survenus dans notre quête, on peut dire que le rêve de solidarité humaine qui a inspiré les fondateurs des Nations Unies a grandement contribué à améliorer la condition humaine et à maintenir la paix au fil des ans. Il n'en reste pas moins évident que nous sommes encore loin de garantir aux habitants de la planète un minimum de respect et de bien-être. Non seulement faut-il compter avec les éternels problèmes logistiques inhérents au principe même des Nations Unies, la capacité même des organes de l'internationalisme de prendre des mesures convaincantes au moment crucial suscite de sérieux doutes.

Les idées ne manquent pas pour améliorer la capacité de ces organes à faire face au nombre toujours croissant d'attentes et de besoins humains, mais, en 1994, elles se font encore plus pressantes. Lors du lancement des festivités du cinquantième anniversaire des Nations Unies, en octobre dernier, le Premier ministre du Canada a souligné dans ses observations la nécessité de rendre les Nations Unies plus sensibles aux réalités politiques d'aujourd'hui et mentionné certaines mesures que le Canada serait disposé à prendre pour contribuer à « adapter, modifier et renouveler » ces institutions. Parmi les questions qui intéressent particulièrement la Commission canadienne des droits de la personne, nous n'en mentionnerons que trois.

resterait pas perplexe, en voyant des institutions financières et des groupes de la presse écrite, pourtant reconnus pour leur prudence en matière de droits sociaux, s'engager à accorder les mêmes avantages sociaux à leurs employés, membres de couples formés de personnes du même sexe, et ce bien avant notre gouvernement, qui pourtant s'enorgueillit de posséder une conscience sociale?

Comme l'illustrent si bien les pages qui suivent, l'année 1994 restera également dans notre mémoire comme une année marquée par une série de promesses toujours pas tenues, de même que par l'appareusement inépuisable production d'études théoriques sur des enjeux liés à ces droits. Si les efforts de règlement des revendications des peuples autochtones, par exemple, ou les mesures prises en vue de faciliter l'accès aux personnes handicapées sont des initiatives méritoires, il est néanmoins impérieux que les bénéficiaires éventuels de ces efforts voient bientôt pour ainsi dire « les fruits passer la promesse des fleurs ». Sinon le risque est grand de les voir être la proie d'une profonde désillusion devant l'incapacité des pouvoirs publics de tenir parole.

Enfin, au cours de l'année écoulée, nous avons parfois été témoin d'une aggravation des tensions persistantes entre les promoteurs d'un individualisme à tout crin et les rétractaires à toute différence, qui dissimulent mal leur étroitesse d'esprit à cet égard. Se sont également avivées les tensions entre les partisans d'une rectitude politique chicanière, et les tenants d'un désengagement complet à l'égard des autres. Faut-il répéter encore que ces voies mènent toutes à la division et à la désunion, au ressentiment et au mécontentement, entraves inutiles à l'atteinte d'un ensemble de valeurs humaines communes en ce pays, par ailleurs parfaitement en mesure d'intégrer les différences?

À notre avis, c'est vers cet idéal que les Canadiens souhaitent toujours à tout prendre mettre le cap. C'est donc en ce sens que la Commission entend poursuivre son action dans l'année qui vient.

M.F.Y.

Au moment de vous livrer ces quelques réflexions, une question surgit malgré moi devant le singulier contraste révélé par le spectacle au petit écran de ce monde violent et meurtrier et le pays paisible que nous avons le bonheur d'habiter. Comment alors ne pas faire autrement que de nous demander ce qui nous agite si interminablement ici, au Canada ? Pourtant à l'étranger, abstraction faite d'un monde trop souvent livré à des luttes sanglantes, il y a toutefois de plus en plus de signes d'espoir. En effet certaines parties du globe progressent *effectivement* vers des conditions plus démocratiques et plus prospères, même si cela attire moins l'attention des médias. De *réels* signes d'une évolution favorable du cours des choses se font jour en Europe de l'Est, en Asie, en Afrique australe et en Amérique latine. Même dans la sphère d'action plus limitée où nous œuvrons, celle des défenseurs des droits de la personne, il nous arrive parfois d'être témoins d'événements *vraiment* dignes de mention. Ainsi en est-il de la dénonciation par cette nouvelle commission nationale en Inde d'une loi antiterroriste indument sévère, ou des critiques courageuses qu'a récemment formulées le Commissaire aux droits de la personne de la Russie à l'égard des exactions commises par son pays en Tchétchénie, geste inimaginable il y a quelques années à peine.

Bref, même si pèse toujours sur notre monde le spectre des conflits fratricides que les rêves les plus optimistes ne peuvent faire s'évanouir, il importe, au moment de lancer les célébrations qui marquent le cinquantième anniversaire des Nations Unies, de signaler certaines progrès réalisés. Chez nous aussi, nous pouvons applaudir à certaines réussites. En raison de l'acception plutôt large donnée à la notion même de « droits de la personne », il est facile de perdre de vue le fait qu'une grande partie du monde, qui assiste en spectateur plutôt incrédule à tous ces débats entourant notre avenir, ne partage pas nécessairement les préoccupations liées à ces droits. Ce qui devrait toutefois être manifeste, ce sont nos préoccupations sincères envers l'équité dont nous devons faire preuve les uns envers les autres en tant que compatriotes.

À cet égard, force nous est d'admettre que l'année 1994 aura été marquée par une performance plus qu'inégale. Certes nous envisageons avec plaisir l'adoption prochaine de modifications longtemps souhaitées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et qui, dans l'ensemble, traduisent une approche positive d'un dossier souvent mal compris. En même temps, nous n'avons pu qu'être troublé par les craintes injustifiées, pour dire le moins, surgies devant la perspective de l'inclusion, dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite. Et qui ne

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « . . . dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

MARY LOUISE DICKSON

associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's (T.-N.) ; il a aussi été président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien (Division de Terre-Neuve).

M^e Dickson, c.r., a été nommée commissaire pour la première fois en septembre 1988, et de nouveau en septembre 1991. Elle est associée au cabinet d'avocats Dickson, Sachs, Appell & Beaman à Toronto et est directrice de l'Association canadienne des parapalégraphes et de la Société financière du Barreau canadien. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

M^e Dupuis est originaire de Québec ; elle a été nommée commissaire pour la première fois en octobre 1989 et de nouveau en novembre 1992. Juriste chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec, elle est aussi avocate-conseil principale auprès du gouvernement québécois pour ce qui touche les questions autochtones. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a aussi œuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé. Elle a participé en 1992 à la réalisation par le gouvernement du Québec du premier programme d'appui à la démocratisation à l'intention des pays de la Francophonie. Elle est en outre associée au programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones.

SGMUND REISER

M. Sigmund Reiser a été nommé commissaire, en 1994, pour une période d'un an. Des 21 membres de sa famille, il est le seul survivant de l'holocauste. Il a immigré au Canada en 1949 et a travaillé pendant plusieurs années pour la London Life, Compagnie d'Assurance-vie. Il y exerçait les fonctions de gérant régional au moment où il a pris sa retraite en 1988. Il a également été pendant un certain temps l'un des directeurs de l'Association des assureurs-vie du Canada. M. Reiser, qui habite maintenant Willowdale, en Ontario, est associé au B'nai B'rith Canada et à la synagogue Beth Emet depuis 1968. De 1988 à 1993, il a été membre du conseil d'administration de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et membre du comité de discipline. En 1992, il a reçu une médaille commémorative pour services rendus aux Canadiens. En 1994, M. Reiser a été élu vice-président du College of Medical Laboratory Technologists of Ontario.

La Commission canadienne des droits de la personne, créée en 1977, est composée de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le mandat du président et de la vice-présidente est d'une durée de sept ans et celui des autres commissaires, d'une durée d'au plus trois ans. Deux commissaires ont terminé leur mandat cette année et un nouveau commissaire s'est joint à la Commission. Voici en résumé les notices biographiques des commissaires :

MAXWELL VALDEN

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Valden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, devenait ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

M^e Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^e Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

M. Bhatia est Fellow of the Institute of Chartered Accountants of India et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg; il a été nommé commissaire pour un premier mandat en octobre 1989 et pour un deuxième mandat en novembre 1992. Il a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association et a en outre siégé au comité consultatif culturel de la ville d'Edmonton et de la province de l'Alberta. En 1980, il fondait le *Canadian Link*, anciennement le *Prairie Link*, un journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS

M^e Collins, dont la première nomination à titre de commissaire remonte à septembre 1988, a été nommé de nouveau en 1991. Il est

109	RECOURS
112	COMPÉTENCE ET PROCÉDURE
114	VI EN MARCHÉ VERS L'ÉGALITÉ
	Des liens vivants
	Plus près de chez nous
	La dimension humaine
	Faire passer le message
124	STRUCTURE DE LA COMMISSION
126	ORGANISATION
126	RAPPORT FINANCIER
127	TABLEAUX

RACE, ORIGINE ET RELIGION

50 Le débat sur le patrimoine
Des paroles et des actes
Propagande haineuse
Être Canadien

SEX
58 Violence
Harcèlement
Les femmes dans les pénitenciers fédéraux
Santé
La profession juridique
Les femmes dans les Forces canadiennes
Dispositions législatives
Orientation sexuelle

ÂGE
71 Zones grises
Retraite obligatoire
Droits de l'enfant
Pensions alimentaires pour enfants

IV L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL
77 **L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI**
78 Des hauts et des bas
Les faits
Prendre les devants
Reculs
LA PARITÉ SALARIALE
87 Problèmes de définition
Les outils d'hier
Malentendu
Une meilleure approche

V ÉTUDE DE CAS
93 **ASPECTS DE L'ÉGALITÉ**
93 **RÉSOLUTION DES PLAINTES**
96 Race, couleur, origine nationale ou ethnique
Âge
Sexe
État matrimonial et situation de famille
Déficience
Orientation sexuelle
Propagande haineuse

7	COMMISSAIRES
10	AVANT-PROPOS
12	I VUE D'ENSEMBLE
	Le contexte de la réforme
	Marge de manœuvre
	Lignes de faille
	Les modifications à la Loi
	La Commission à l'œuvre
	En guise de conclusion
19	II VERS DES LOIS PLUS ÉQUITABLES
19	RÉFORME DE L'ÉQUITÉ EN EMPLOI
	Portée élargie
	Mise en œuvre et exécution
	Modifications corrélatives
24	III AU RISQUE DE NOUS RÉPÉTER...
29	III QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE
29	LES AUTOCHTONES
	Des promesses de changement
	La Commission royale
	Remise en marche de l'autonomie gouvernementale
	Revendications territoriales
	Revendications particulières
	Crités en suspens
	Justice
	La volonté de vivre
38	DÉFICIENCE
	Emploi
	Dispositions législatives
	Admissibilité
	Accessibilité
	Transport
	Supports de substitution
	Dépistage des drogues
	Sida

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1995

L'honorable Allan Rock, C.P., c.r., député
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumetts au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1994.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.



Maxwell Valden

320, rue Queen, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1995
N° de cat. HR1-1994
ISBN 0-662-61543-3

Le présent rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, sur disquette informatique et en braille pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.



R A P P O R T
A N N U E L
1 . 9 . 4

ADMINISTRATION CENTRALE
Commission canadienne des droits de la personne

Place de Ville, Tour A
320, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATS : (613) 996-5211
Télécopieur : (613) 996-9661

BUREAUX RÉGIONAUX

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :

601-5657, chemin Spring Garden
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATS : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752
Télécopieur : (902) 426-2685

Adresse postale :

C.P. 3545
Succursale postale Halifax Sud
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

470-1253, avenue McGill College
Montréal (Québec)
H3B 2Y5

Téléphone : (514) 283-5218
ATS : (514) 283-1869
Télécopieur : (514) 283-5084

ONTARIO

1002-175, rue Bloor East
Toronto (Ontario)
M4W 3R8

Téléphone : (416) 973-5527
ATS : (416) 973-8912
Télécopieur : (416) 973-6184

PRAIRIES

501-200, rue Main
Winnipeg (Manitoba)
R3C 1A8
Téléphone : (204) 983-2189
ATS : (204) 983-2882
Télécopieur : (204) 983-6132

**ALBERTA ET LES
TERRITOIRES DU
NORD-OUEST**

10010-106^e rue, bureau 308
Edmonton (Alberta)
T5J 3L2

Téléphone : (403) 495-4040
ATS : (403) 495-4108
Télécopieur : (403) 495-4044

OUEST

750-605, rue Robson
Vancouver
(Colombie-Britannique)
V6B 5J3

Téléphone : (604) 666-2251
ATS : (604) 666-3071
Télécopieur : (604) 666-2386

1 . 9 . 6 . 4
A N N U E L
R A P P O R T

6217 012

